

# **Beteiligungsberichterstattung der öffentlichen Hand im 13-Länder-Vergleich:**

## **Erfordernisse für mehr Transparenz über die Governance und Performance öffentlicher Unternehmen**

Ulf Papenfuß | Lars Steinhauer | Benjamin Friedländer

Juniorprofessur für Public Management  
Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät  
Universität Leipzig  
[www.wifa.uni-leipzig.de/publicmanagement](http://www.wifa.uni-leipzig.de/publicmanagement)

Erschienen in: Arbeitspapiere der Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät  
Abrufbar unter: [www.wifa.uni-leipzig.de/forschung/arbeitspapiere](http://www.wifa.uni-leipzig.de/forschung/arbeitspapiere)

Available at: [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2585951](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2585951)



## Executive Summary

Öffentliches Beteiligungsmanagement ist für Städte kein Nischenthema.<sup>1</sup> Es besitzt besondere Relevanz, um öffentliche Leistungen für die BürgerInnen<sup>2</sup> qualitätsgerecht, wirtschaftlich und nachhaltig anbieten zu können. Wie in der Wissenschaft betonen auch internationale Organisationen, wie die OECD, die EU, die Weltbank und politische Entscheidungsträger europäischer Länder, die Relevanz von Rechenschaftslegung und Transparenz öffentlicher Unternehmen (vgl. stellvertretend Commission of the European Communities 2006; OECD 2006; OECD 2005b; European Commission 2011a).<sup>3</sup> Ein Beteiligungsbericht ist für die Bürger die notwendige Basis, sich einen systematischen Überblick über die Mittelverwendung in öffentlichen Unternehmen und ihre Wirkungen für die Daseinsvorsorge in „ihrer Stadt“ zu verschaffen. Für Politik und Verwaltung muss ein Beteiligungsbericht die erforderliche Gesamtübersicht liefern, um die Daseinsvorsorge im „Konzern Stadt“ ganzheitlich, wirkungsorientiert und nachhaltig gestalten sowie zukünftige Potenziale erkennen zu können. Er gibt Auskunft, inwieweit demokratisch gewollte Handlungsziele wirksam und wirtschaftlich erfüllt werden.

Die OECD-Guidelines zur Corporate Governance öffentlicher Unternehmen verdeutlichen den Nutzen von Beteiligungsberichten und fordern von der öffentlichen Hand, einen Beteiligungsbericht mit aussagekräftigen Informationen zur Aufgabenerfüllung, Leistung, Entwicklung und Corporate Governance zu veröffentlichen (vgl. OECD 2006, S. 18; OECD 2005b). Ein anforderungsgemäßer Beteiligungsbericht ist zwar kein operatives Steuerungsinstrument, leistet allerdings insbesondere durch die Informations- und Rechenschaftsfunktion einen maßgeblichen Beitrag zur verbesserten Gesamtübersicht über den Konzern Stadt. Somit können sowohl Aufgabenkritik als auch weitere kritische Corporate Governance Bereiche in der Praxis wirksam unterstützt werden.

Im Rahmen dieser international vergleichenden Studie wurde die Beteiligungsberichterstattung anhand eines entwickelten Modells mit 175 Analysekriterien in den Ländern Deutschland, Österreich, Schweiz, Schweden, Norwegen, Großbritannien, Frankreich, Niederlande, Belgien, Portugal, Spanien und Griechenland sowie Israel vergleichend analysiert. Der internationale Vergleich kommt zu dem Ergebnis, dass die Anforderungen an die Beteiligungsberichterstattung aktuell in vielen Ländern nicht hinreichend erfüllt und die Empfehlungen der OECD-Guidelines vielfach nicht umgesetzt werden.

Anders als in Deutschland veröffentlichen auf lokaler Ebene Städte vielfach keine hinreichenden Informationen über die Unternehmen; verfügbare Berichte entsprechen den inhaltlichen Erfordernissen in vielen Punkten nicht. Viele Beteiligungsberichte deutscher Städte nehmen im inter-

---

<sup>1</sup> Bild auf der Titelseite: Michael Bader, Leipzig Tourismus und Marketing GmbH, Augustusplatz 9, 04109 Leipzig.

<sup>2</sup> Im Folgenden wird für weibliche und männliche Formen das generische Maskulin verwendet.

<sup>3</sup> Vgl. auch Die Bundesversammlung, Das Schweizer Parlament, [http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaeefte.aspx?gesch\\_id=20053639](http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaeefte.aspx?gesch_id=20053639), Zugriff am: 17.09.2014.

nationalen Vergleich eine Vorreiterrolle ein. Der Bericht der Stadt Darmstadt<sup>4</sup> ist mit 112 erreichten Punkten insgesamt der beste Beteiligungsbericht aller untersuchten Städte. Neben Darmstadt teilen sich die Beteiligungsberichte der Städte Berlin<sup>5</sup> (79 Punkte) und Hannover<sup>6</sup> (79 Punkte) den zweiten Platz. Deutschland ist im internationalen Ländervergleich bei den gesetzlichen und untergesetzlichen Grundlagen sowie der Ausgestaltung der Beteiligungsberichterstattung somit führend. Die besten deutschen Beteiligungsberichte sollten daher auch im Ausland nützliche Beispiele liefern und eine wertvolle Grundlage für Reformmaßnahmen sein. Gleichwohl bestehen auch bei deutschen Beteiligungsberichten weiterhin Entwicklungspotenziale. Daher bieten einige der untersuchten Beteiligungsberichte aus dem Ausland interessante und innovative Good Practice Beispiele, die auch für deutsche Beteiligungsberichte zusätzliche Weiterentwicklungsansätze bieten. Aus anderen Ländern treten z.B. die Beteiligungsberichte der Bundesebene von Schweden<sup>7</sup> und Norwegen<sup>8</sup> hervor.

Im internationalen Raum mit der Gesetzgebung bzw. Gestaltungsmaßnahmen befasste Akteure sowie Akteure aus dem Beteiligungsmanagement, Aufsichtsratsmitglieder, der Rechnungshöfe und Gesetzgebung, aus Arbeitsgruppen internationaler Organisationen, aus dem wirtschaftsprüfenden Berufsstand, Leiter und Mitarbeiter des Rechnungswesens, aus den Geschäftsführungen öffentlicher Unternehmen erhalten aufschlussreiche Einblicke, konkrete Alltagsunterstützung durch repräsentative Informationen für systematische Vergleichsanalysen und als Orientierungsmöglichkeit sowie Good Practice Beispiele zur Legitimation von Vorschlägen und Vorgaben.

Ein sehr guter Beteiligungsbericht ist ein substanzieller Beitrag in der Diskussion um eine nachhaltige Daseinsvorsorge sowie Staatsverschuldung. Ein leistungsstarkes Berichtswesen könnte ein relevanter Treiber sein, das Bewusstsein und Verhalten im Sinne einer integrierten Gesamtsteuerung öffentlicher Unternehmen auf nationaler, regionaler und lokaler Verwaltungsebene zusätzlich weiterzuentwickeln.

---

<sup>4</sup> Vgl. HEAG, <http://www.heag.de/site/stadtwirtschaft,beteiligungsbericht>, Zugriff am: 09.09.2014.

<sup>5</sup> Vgl. Stadt Berlin, [http://www.berlin.de/sen/finanzen/dokumentendownload/vermoeigen/beteiligungsberichte/beteiligungsbericht\\_2013\\_band\\_1.pdf](http://www.berlin.de/sen/finanzen/dokumentendownload/vermoeigen/beteiligungsberichte/beteiligungsbericht_2013_band_1.pdf);  
[http://www.berlin.de/sen/finanzen/dokumentendownload/vermoeigen/beteiligungsberichte/beteiligungsbericht\\_2013\\_band\\_2.pdf](http://www.berlin.de/sen/finanzen/dokumentendownload/vermoeigen/beteiligungsberichte/beteiligungsbericht_2013_band_2.pdf), Zugriff am: 09.09.2014.

<sup>6</sup> Vgl. Stadt Hannover, [http://www.hannover.de/content/download/372188/7456931/version/2/file/beteiligungsbericht\\_lhh\\_2012\\_t.pdf](http://www.hannover.de/content/download/372188/7456931/version/2/file/beteiligungsbericht_lhh_2012_t.pdf), Zugriff am: 09.09.2014.

<sup>7</sup> Vgl. Regeringskansliet Schweden, <http://www.government.se/content/1/c6/22/73/13/236eca25.pdf>, Zugriff am: 10.09.2014.

<sup>8</sup> Vgl. Regjeringen Norwegen, [http://www.regjeringen.no/upload/NHD/StatensEierberetning2012/PDF/engelsk\\_forside/The\\_State\\_Owner\\_ship\\_Report\\_2013.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/NHD/StatensEierberetning2012/PDF/engelsk_forside/The_State_Owner_ship_Report_2013.pdf), Zugriff am: 10.09.2014

## Executive Summary (English)

Managing, controlling and reporting on state-owned enterprises (SOEs) is a crucial task for the governments of national, regional and local administrations. These tasks are of major importance for providing public services at good quality, in an economic way, and meeting the needs for sustainability. Scholars, international organizations such as the OECD, the EU, and the World Bank, as well as policy makers of European countries emphasize the relevance of accountability and transparency of SOEs (Commission of the European Communities 2006; OECD 2005b; European Commission 2011a).<sup>9</sup> An aggregate holdings report is the necessary basis for citizens to obtain a systematic overview of the distribution and use of funds in SOEs as well as their contributions to the realization of “their cities“ public service tasks. Thus, these information also serve to support the frequently aspired citizen’s participation. For policy makers and administrations, a composed and published aggregate holdings report with a complete and integrated overview can provide a basis for designing and realizing public service tasks within a city in a holistic, results oriented, and sustainable way. In addition, future potentials that can be realized will become visible. Such a report also gives insight on which organizations involved in different policy fields and in how far democratically negotiated action goals are achieved in an effective and efficient way. An appropriately designed aggregate holdings report is in fact not an operational control tool but can provide a substantial contribution to an improved integrated retrospective overview of the city group, particularly due to its information and accountability functions. By offering these information, public administrations are provided with an important tool to observe and analyse the specificity and realization of important fields of corporate governance, e. g. the critical review of public services provided could be supported in an effective way.

The OECD *Guidelines for Corporate Governance of State-Owned-Enterprises* illustrate the benefit of aggregate holdings reports and demand public administrations to publish such reports which contain significant information on service provision, performance, development, and corporate governance: “*The co-ordinating or ownership entity should develop consistent and aggregate reporting on state-owned enterprises and publish annually an aggregate report on SOEs*” (OECD 2005b, Chapter V, p. 211).

This study examines and compares the reporting on SOEs in Germany, Austria, Switzerland, Sweden, Norway, Great Britain, France, Netherlands, Belgium, Portugal, Spain, Greece, and Israel. Based on the first model for measuring the quality of aggregate holdings reports with 75 analysis criteria (Papenfuß 2014), 100 additional criteria were derived from theoretical and practitioners demands and used to develop a new quality model with 175 analysis criteria for measuring the quality of aggregate holdings reports. This model was then used to analyse the quality of available aggregate holdings reports in those countries on national, regional, and local level. The results of this international comparison indicate that in many countries, internationally estab-

---

<sup>9</sup> Die Bundesversammlung, Parliament of Switzerland, [http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch\\_id=20053639](http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20053639), Zugriff am: 17.09.2014.

lished requirements for reporting on SOEs are currently not sufficiently met. Especially, the recommendations of the OECD guidelines are frequently not realized in practice.

Other than at the local level of Germany, cities do in many cases not publish sufficient information on their SOEs. In addition, available reports fail to meet the qualitative and quantitative requirements in various aspects. Many aggregate holdings reports of German cities are of better to best quality by international comparison. The aggregate holdings report of the city of Darmstadt<sup>10</sup> reaches 112 points which is the best result of the here conducted comparison of aggregate holdings reports. Apart from Darmstadt, the reports of the cities of Berlin<sup>11</sup> (79) and Hannover<sup>12</sup> (79) rank second. By international comparison, Germany leads the sample at designing aggregate holdings reports as well as regarding the established legally and sub-legally bases.

The best three German aggregate holdings reports can therefore also provide useful examples for aggregate holdings reports abroad and could be used as a basis for reform measures. However, there is further development potential for Germany aggregate holdings reports as well. From this perspective, some aggregate holdings reports from other countries can offer rewarding and innovative good practice examples and incentives for further developing aggregate holdings reports in Germany. In this context, especially the reports from the national level of Sweden<sup>13</sup> and Norway<sup>14</sup> provide a basis for international bench learning.

The availability of representative information gives international legislators, policy and law makers as well as SOE holdings managers, members of Supervisory Boards, Courts of Auditors, legislation, working groups of international organizations, auditors, accountants and managers of SOEs access to informative and illuminating insight as well as concrete support for their daily routine, e. g. for systematically comparative analyses, orientation as well as good practice examples for the legitimation of proposals and standards or guidelines.

A high quality aggregate holdings report is a substantial contribution to the discussion on sustainable public service delivery and government debt. A high quality reporting system could be a relevant driver and trigger to further develop awareness and behaviour in accordance with an integrated overall control system of SOEs on national, regional and local administrative levels.

---

<sup>10</sup> HEAG, <http://www.heag.de/site/stadtwirtschaft,beteiligungsbericht>, Zugriff am: 09.09.2014.

<sup>11</sup> City of Berlin, [http://www.berlin.de/sen/finanzen/dokumentendownload/vermoeigen/beteiligungsberichte/beteiligungsbericht\\_2013\\_band\\_1.pdf](http://www.berlin.de/sen/finanzen/dokumentendownload/vermoeigen/beteiligungsberichte/beteiligungsbericht_2013_band_1.pdf);  
[http://www.berlin.de/sen/finanzen/dokumentendownload/vermoeigen/beteiligungsberichte/beteiligungsbericht\\_2013\\_band\\_2.pdf](http://www.berlin.de/sen/finanzen/dokumentendownload/vermoeigen/beteiligungsberichte/beteiligungsbericht_2013_band_2.pdf), Zugriff am: 09.09.2014.

<sup>12</sup> City of Hannover, [http://www.hannover.de/content/download/372188/7456931/version/2/file/beteiligungsbericht\\_lhh\\_2012\\_t.pdf](http://www.hannover.de/content/download/372188/7456931/version/2/file/beteiligungsbericht_lhh_2012_t.pdf), Zugriff am: 09.09.2014.

<sup>13</sup> Regeringskansliet Sweden, <http://www.government.se/content/1/c6/22/73/13/236eca25.pdf>, Zugriff am: 10.09.2014.

<sup>14</sup> Vgl. Regjeringen Norway, [http://www.regjeringen.no/upload/NHD/StatensEierberetning2012/PDF/engelsk\\_forside/The\\_State\\_Owner\\_ship\\_Report\\_2013.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/NHD/StatensEierberetning2012/PDF/engelsk_forside/The_State_Owner_ship_Report_2013.pdf), Zugriff am: 10.09.2014

# Inhaltsverzeichnis

1	Einführung und Motivation.....	1
2	Relevanz von Beteiligungsberichten und Anforderungen an die inhaltliche Ausgestaltung .....	3
2.1	International genutzte Definitionen und Klassifikationen von Organisationseinheiten zur Erbringung öffentlicher Aufgaben .....	3
2.2	Anforderungen und Nutzen der Beteiligungsberichterstattung.....	4
2.3	Forderungen internationaler Organisationen, der Politik und Wissenschaft.....	8
2.4	Notwendigkeiten für Beteiligungsberichte trotz „Whole of Government Reporting“ .....	12
3	Untersuchungsdesign und Methodik.....	15
3.1	Kriterien des Untersuchungsmodells und Checkliste zur Weiterentwicklung von Beteiligungsberichten .....	15
3.2	Methodik und Ablauf der empirischen Analyse .....	21
4	Befunde der empirischen Analyse.....	23
4.1	Deutschland.....	23
4.1.1	Organisations- und Rechtsformen öffentlicher Unternehmen und Beteiligungen.....	23
4.1.2	Veröffentlichung und Inhaltsanalyse von Beteiligungsberichten zu Governance und Performance.....	24
4.2	Österreich.....	29
4.2.1	Organisations- und Rechtsformen öffentlicher Unternehmen und Beteiligungen.....	29
4.2.2	Veröffentlichung und Inhaltsanalyse von Beteiligungsberichten zu Governance und Performance.....	30
4.3	Schweiz.....	32
4.3.1	Organisations- und Rechtsformen öffentlicher Unternehmen und Beteiligungen.....	32
4.3.2	Veröffentlichung und Inhaltsanalyse von Beteiligungsberichten zu Governance und Performance.....	33
4.4	Schweden .....	37
4.4.1	Organisations- und Rechtsformen öffentlicher Unternehmen und Beteiligungen.....	37
4.4.2	Veröffentlichung und Inhaltsanalyse von Beteiligungsberichten zu Governance und Performance.....	37
4.5	Norwegen.....	39
4.5.1	Organisations- und Rechtsformen öffentlicher Unternehmen und Beteiligungen.....	39
4.5.2	Veröffentlichung und Inhaltsanalyse von Beteiligungsberichten zu Governance und Performance.....	40
4.6	Großbritannien .....	43
4.6.1	Organisations- und Rechtsformen öffentlicher Unternehmen und Beteiligungen.....	43
4.6.2	Veröffentlichung und Inhaltsanalyse von Beteiligungsberichten zu Governance und Performance.....	44
4.7	Frankreich .....	49
4.7.1	Organisations- und Rechtsformen öffentlicher Unternehmen und Beteiligungen.....	49
4.7.2	Veröffentlichung und Inhaltsanalyse von Beteiligungsberichten zu Governance und Performance.....	51
4.8	Niederlande.....	52
4.8.1	Organisations- und Rechtsformen öffentlicher Unternehmen und Beteiligungen.....	52

4.8.2	Veröffentlichung und Inhaltsanalyse von Beteiligungsberichten zu Governance und Performance .....	53
4.9	Belgien .....	57
4.9.1	Organisations- und Rechtsformen öffentlicher Unternehmen und Beteiligungen .....	57
4.9.2	Veröffentlichung und Inhaltsanalyse von Beteiligungsberichten zu Governance und Performance .....	58
4.10	Portugal .....	59
4.10.1	Organisations- und Rechtsformen öffentlicher Unternehmen und Beteiligungen .....	59
4.10.2	Veröffentlichung und Inhaltsanalyse von Beteiligungsberichten zu Governance und Performance .....	60
4.11	Spanien .....	62
4.11.1	Organisations- und Rechtsformen öffentlicher Unternehmen und Beteiligungen .....	62
4.11.2	Veröffentlichung und Inhaltsanalyse von Beteiligungsberichten zu Governance und Performance .....	62
4.12	Griechenland .....	63
4.12.1	Organisations- und Rechtsformen öffentlicher Unternehmen und Beteiligungen .....	63
4.12.2	Veröffentlichung und Inhaltsanalyse von Beteiligungsberichten zu Governance und Performance .....	63
4.13	Israel .....	65
4.13.1	Organisations- und Rechtsformen öffentlicher Unternehmen und Beteiligungen .....	65
4.13.2	Veröffentlichung und Inhaltsanalyse von Beteiligungsberichten zu Governance und Performance .....	65
5	Übergreifende Handlungsempfehlungen für die nationale und internationale Agenda .....	67
5.1	Etablierung und Weiterentwicklung von gesetzlichen Vorschriften zur Beteiligungsberichterstattung .....	67
5.2	Ergänzende Anforderungen an Beteiligungsberichte in Public Corporate Governance Kodizes .....	69
5.3	Good Practice Beispiele zur Ausgestaltung und Weiterentwicklung der Beteiligungsberichterstattung .....	72
6	Synopse .....	75
7	Schlussbetrachtung .....	77
7.1	Fazit .....	77
7.2	Weiterer Forschungsbedarf .....	78
	Anhang: Kriterien & Checkliste zur Analyse der Qualität von Beteiligungsberichten .....	IV
	Tabellenverzeichnis .....	IX
	Literaturverzeichnis .....	X

# 1 Einführung und Motivation

Seit den letzten Jahren ist in den nord-, west- und südeuropäischen Ländern eine zunehmende institutionelle Ausdifferenzierung des öffentlichen Sektors zu beobachten (vgl. stellvertretend Alonso/Clifton/Díaz-Fuentes 2011, S. 17ff.; Ramamurti/Vernon 1991; Trondal 2014; OECD 2009, S. 7; Vagliasindi 2007; Wollmann/Marcou 2010; World Bank 2006). Weltweit besitzen öffentliche Unternehmen in fast allen Ländern sehr hohe Bedeutung für eine effiziente und effektive öffentliche Aufgabenerfüllung. Sie haben sowohl hinsichtlich ihres Beitrages zur volkswirtschaftlichen Wertschöpfung als auch ihres Anteils an öffentlichen Ausgaben und Staatsverschuldung hohe Relevanz (vgl. stellvertretend Christiansen 2011, S. 7f.; Laegreid/Roness/Rolland 2012; Directorate General of Treasury and Finance Portugal 2010, S. 6 und 61ff.; Fédération des EPL/CEEP o.J, S. 2; Hall/Lobina/Terhorst 2013; Hellenic Republic Ministry of Finance 2010, 26f.; Maroto/Rubalcaba 2005; Ministerie van Financiën 2013; OECD 2005b, OECD 2010b S. 7; Statistics Netherlands 2013; Tavares/Camoes 2010, S. 588; Trondal 2014; VKU/VKVÖ 2004).

Für Deutschland zeigen empirische Studien, dass in den Städten bzw. Kommunen im Bundesdurchschnitt etwa 50% der von der öffentlichen Hand Beschäftigten außerhalb der Kernverwaltung in ausgegliederten Organisationseinheiten wie öffentlichen Unternehmen arbeiten. Diese Ausgliederungen tätigen über die Hälfte der Sachinvestitionen der öffentlichen Hand. Die Verschuldung in den ausgegliederten Organisationseinheiten liegt oft noch höher als der Schuldenstand der öffentlichen Kernhaushalte (vgl. Bertelsmann Stiftung 2008, S. 94; Bertelsmann Stiftung 2013, S. 86 u. 124). Auch in anderen europäischen Ländern zeigt die amtliche Statistik ähnliche Tendenzen. In der Schweiz arbeiten rund 42% der Beschäftigten der öffentlichen Hand in ausgelagerten Einheiten<sup>15</sup>; in Belgien sind es 43%.<sup>16</sup> Vor diesem Hintergrund besitzt öffentliches Teilnehmungsmanagement besondere Relevanz, um öffentliche Leistungen für die Bürger qualitätsgerecht, wirtschaftlich und nachhaltig anbieten zu können.

Aus den Veränderungen der institutionellen Arrangements der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung resultieren geänderte Rechenschafts- und Transparenzanforderungen. Steuerungs- und Kontrollverluste haben Diskussion darüber ausgelöst, welche Maßnahmen zu einer Steigerung von Zielerreichung, Wirtschaftlichkeit, Transparenz und Glaubwürdigkeit staatlichen Handelns beitragen können.

Ein Teilnehmungsbericht bietet für die Bürger die notwendige Basis, sich einen systematischen Überblick über die Mittelverwendung in öffentlichen Unternehmen und ihre Wirkungen für die Daseinsvorsorge in „ihrer Stadt“ zu verschaffen. Vereinfacht geht es in Teilnehmungsberichten um die Frage „Welche Leistungen werden durch 'meine' städtischen Unternehmen mit welchen Mitteln erbracht und welchen Gewinn erwirtschaften sie für die Aufgaben der Stadt?“.

---

<sup>15</sup> Vgl. Bundesamt für Statistik der Schweiz, <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/06/02.html>, Zugriff am: 17.09.2014.

<sup>16</sup> Vgl. Banque Nationale de Belgique, [http://www.nbb.be/pub/01\\_00\\_00\\_00\\_00/01\\_06\\_00\\_00\\_00/01\\_06\\_01\\_00\\_00/20090610\\_cwerk.htm?l=fr](http://www.nbb.be/pub/01_00_00_00_00/01_06_00_00_00/01_06_01_00_00/20090610_cwerk.htm?l=fr), Zugriff am: 28.03.2014.

Trotz dieser hohen Relevanz und gleichgelagerten Herausforderungen in anderen europäischen Ländern existieren zur Beteiligungsberichterstattung der öffentlichen Hand bislang kaum international vergleichende Studien mit einer breiten empirischen Basis, die eine Identifizierung von Good- und Bad-Practise Beispielen sowie die Ableitung konkreter Handlungs- und Gestaltungsempfehlung für eine Weiterentwicklung des Beteiligungsberichts wesens ermöglichen.

Ziel der Studie ist es daher, einen Überblick über das derzeitige Beteiligungsberichts wesens in Deutschland, Österreich, Schweiz, Schweden, Norwegen, Großbritannien, Frankreich, Niederlande, Belgien, Portugal, Spanien und Griechenland sowie Israel zu erarbeiten. Insbesondere wird dabei analysiert, ob die derzeitigen Informationszugangsmöglichkeiten und inhaltlichen Ausgestaltungen den Anforderungen aus theoretischer und praktischer Perspektive entsprechen und inwieweit die Empfehlung der OECD-Guidelines zur Veröffentlichung eines Beteiligungsbericht im internationalen Vergleich umgesetzt wird.

Die Studie bietet eine erste Orientierungshilfe für Praxis und Wissenschaft. Sie leistet damit auch eine notwendige Basis für weiterführende vergleichende Analysen des Beteiligungsberichts wesens im internationalen Kontext.

In Kapitel 2 werden Relevanz von und Anforderungen an Beteiligungsberichten theorie- und praxisbasiert abgeleitet. Kapitel 3 stellt das für die Analyse von Beteiligungsberichten zugrunde gelegte Kriterienraster und die Methodik der empirischen Untersuchung vor. Kapitel 4 liefert eine empirische Analyse des Beteiligungsberichts wesens in den o.g. Ländern. Hierzu werden die Relevanz der öffentlichen Wirtschaft, Organisations- und Rechtsformen öffentlicher Unternehmen und Beteiligungen sowie die gegenwärtige Veröffentlichungspraxis und Qualität von Beteiligungsberichten in den einzelnen Ländern untersucht. In Kapitel 5 und 6 werden die aus der Untersuchung abgeleiteten übergreifenden Handlungsempfehlungen zur Weiterentwicklung der Beteiligungsberichterstattung für die nationale und internationale Agenda aufgezeigt und die wesentlichen Untersuchungsergebnisse in einer Synopse zusammengefasst. Die Studie schließt mit einem Fazit und weiteren Forschungsnotwendigkeiten.

## 2 Relevanz von Beteiligungsberichten und Anforderungen an die inhaltliche Ausgestaltung

### 2.1 International genutzte Definitionen und Klassifikationen von Organisationseinheiten zur Erbringung öffentlicher Aufgaben

Ein öffentliches Unternehmen ist gegeben, wenn der Träger die öffentliche Hand ist und diese einen beherrschenden Einfluss besitzt (vgl. Püttner 1985, S. 25ff.; Dittmer 2008, S. 29). Unter einer öffentlichen Beteiligung wird dagegen jede kapitalmäßige, mitgliedschaftliche und ähnliche Beteiligung der öffentlichen Hand verstanden, die eine Dauerbeziehung zu dem Unternehmen begründen soll. Ein Mindestanteil ist hierfür nicht Voraussetzung (vgl. stellvertretend Public Corporate Governance Kodex des Bundes, 1.3, S.4.). Eine unmittelbare Beteiligung liegt vor, wenn eine direkte Rechtsbeziehung zwischen der öffentlichen Hand und dem Unternehmen vorliegt, an dem sie Anteile besitzt. Eine mittelbare Beteiligung besteht, wenn das Unternehmen, an dem die öffentliche Hand unmittelbare Anteile hält, Anteile an einem weiteren Unternehmen besitzt.

International werden aus der Kernverwaltung ausgelagerte Organisationseinheiten zur Erbringung öffentlicher Aufgaben häufig in sog. „Agencies“ klassifiziert (vgl. Tabelle 1). Verbreitete Klassifizierungsmerkmale sind der Grad der rechtlichen und wirtschaftlichen Selbstständigkeit (vgl. van Thiel 2012, S. 18ff.). Agencies lassen sich grundsätzlich in sechs verschiedene Typen unterscheiden (vgl. van Thiel 2012, S. 18ff.).

Agency-Typ	Rechtliche Selbstständigkeit	Definition	Beispiele: Rechtsformen und Organisationseinheiten / ministeriale Nähe
0	nicht rechtlich selbständig	Einheit oder Teileinheit der nationalen oder föderalen Regierung	Ministerien
1	nicht rechtlich selbständig	Semiautonome Organisationen oder Einheiten ohne rechtliche Unabhängigkeit aber mit teilweiser Managementautonomie	Anstalt des öffentlichen Rechts, Next Steps Agencies
2	rechtlich selbständig	Rechtlich unabhängige Organisation (basierend auf Gesetzen) mit Managementautonomie, basierend auf öffentlichem Recht oder Privatrecht	Mittelorganisationen/Quangos (meistens eingetragene Vereine), Non-Departmental Public Bodies (NDPB)
3	rechtlich selbständig	Private oder auf Privatrecht basierende Organisation welche durch die Regierung erschaffen wurde, z.B. Companies, Corporations, Enterprises, Foundations (Regierung hält alle Anteile an der Organisation oder ist Mehrheitseigner, sonst Typ 5)	Mehrheitlich beherrschte öffentliche Unternehmen (GmbH, AG), Public Corporations (PC), State-Owned Companies (SOC) oder Enterprises (SOE)
4	rechtlich selbständig	Aufgabenerfüllung durch regionale oder lokale Einheiten und/oder Behörden	Gebietskörperschaften
5	rechtlich selbständig	Andere, nicht oben benannt	Kontrakte mit der Privatwirtschaft oder Privatisierung mit Minderheitsbeteiligung der Regierung, z. B. öffentlich-private Partnerschaften

Tabelle 1: Rechts- und Organisationsformen öffentlicher Unternehmen in Großbritannien

Quelle: in Anlehnung an Bach 2012, S. 166; van Thiel 2012, S. 20.

Der Grad der rechtlichen Selbständigkeit der Agency-Typen ist zwar unterschiedlich (vgl. Flinders 2008, S. 3; Trondal 2014; vgl. auch Tabelle 1), es ist grundsätzlich dennoch nicht möglich, anhand des rechtlichen Status eine klare Definition oder Abgrenzung der Agencies zu Unternehmen (vgl. Pollitt 2009, S. 250f.). Die Beteiligungsberichterstattung fokussiert im Schwerpunkt die Agencies der Kategorie 2 und 3, die im internationalen Vergleich den Charakter von öffentlichen Unternehmen besitzen.

## **2.2 Anforderungen und Nutzen der Beteiligungsberichterstattung**

Im internationalen Diskurs werden verschiedene Organisationsstrukturen und organisatorische Veränderungen bei der Auslagerung von öffentlichen Aufgaben sowie die zugrundeliegenden Reformen des öffentlichen Sektors konzeptionell und empirisch zunehmend stärker untersucht (vgl. Greve/Flinders/van Thiel 1999; van Thiel 2001; Bouckaert/Peters 2004; Thynne 2011; Fan/Wong/Zhang 2012; Nelson/Nikolakis 2012; Hammerschmid et al. 2013; Röber/Redlich 2013). Vor diesem Hintergrund erfährt die Steuerung und Kontrolle ausgelagerter Organisationseinheiten hinsichtlich Transparenz und Accountability in der internationalen Literatur stetig zunehmende Beachtung und wird von verschiedenen Disziplinen diskutiert, z.B. auch im Zusammenhang mit Ursachen und Folgen der weltweiten Finanzkrise (vgl. Ramamurti 1991, Ramamurti/Vernon 1991; Lioukas/Bourantas/Papadakis 1993; Whincop 2005; Bovens 2007; Busuioaciu 2009; Tricker 2012).

Accountability im engen Sinne wird hierbei verstanden als eine Beziehungsstruktur zwischen einem Akteur und einer Gruppe, wobei der Akteur dazu verpflichtet ist, sein Verhalten gegenüber der Gruppe zu erklären und zu rechtfertigen (vgl. Bovens 2007, S. 450). Die Gruppe kann diese Erklärungen hinterfragen und eventuell Konsequenzen für den Akteur aussprechen (vgl. Bovens 2007, S. 450). Auch übergreifende Fragestellungen, wie u.a. die politische Kontrolle und Einflussmöglichkeiten auf und in öffentlichen Unternehmen und der mit der Auslagerung öffentlicher Aufgaben in einigen Fällen verbundene Demokratieverlust sind ein wesentliches Forschungsanliegen in der aktuellen internationalen Literatur (vgl. Skelcher 1998). Die transparente Bereitstellung von Informationen über öffentliche Unternehmen an die Bürger kann hierbei als vertrauensförderndes Element zur Akzeptanz öffentlicher Unternehmen und deren Legitimation beitragen (vgl. Röber/Redlich 2013 S. 247f.).

Die Prinzipal-Agenten-Theorie ist ein häufig verwendeter Bezugsrahmen, um die Anforderungen an Rechenschaftslegung und Transparenz im öffentlichen Sektor abzuleiten und zu veranschaulichen (vgl. u.a. Eichhorn 2003, S. 176f.; Lane 2005, S. 30; Greiling/Spraul 2010, S. 348ff.; Lenk/Rottmann 2007, S. 348f.; Schedler/Müller/Sonderegger 2011, S. 28; Theuvsen 2001, S. 256).

Der Bürger ist in dieser Perspektive – vereinfachend formuliert – oberster Prinzipal, der Gestaltungsaufgaben nach dem Prinzip der Arbeitsteilung an die Politik als Agenten delegiert. Im Rahmen erneuter Arbeitsteilung ist die Politik wiederum Prinzipal von weiteren Agenten wie

u.a. von der Verwaltung und von öffentlichen Beteiligungen (vgl. Abbildung 1). Die politischen Entscheidungen zur Übertragung von Aufgaben auf öffentliche Beteiligungen haben – formuliert in der Terminologie der Prinzipal-Agenten-Theorie – zu größeren Informationsasymmetrien wie hidden characteristics, hidden information und hidden action zwischen Prinzipalen und Agenten geführt. Hieraus resultieren für die Agenten mehr Möglichkeiten für sog. opportunistisches Verhalten, mit dem Ziel, den persönlichen Nutzen zu maximieren (Mühlenkamp 2006, S.397; Theuvsen 2001, S. 258f.). Der Bürger hat als oberster Prinzipal ohne eine anforderungsgemäße Beteiligungsberichterstattung (vgl. dazu auch Kapitel 2.3 und 3.1) verstärkt Probleme, auf einem direkten, aufwandsminimalen Informationsweg zu aktuellen, wahrheitsgemäßen und seinen Informationsbedürfnissen entsprechend aufbereiteten Informationen über die Erfüllung des öffentlichen Zwecks durch die öffentlichen Beteiligungen zu gelangen.

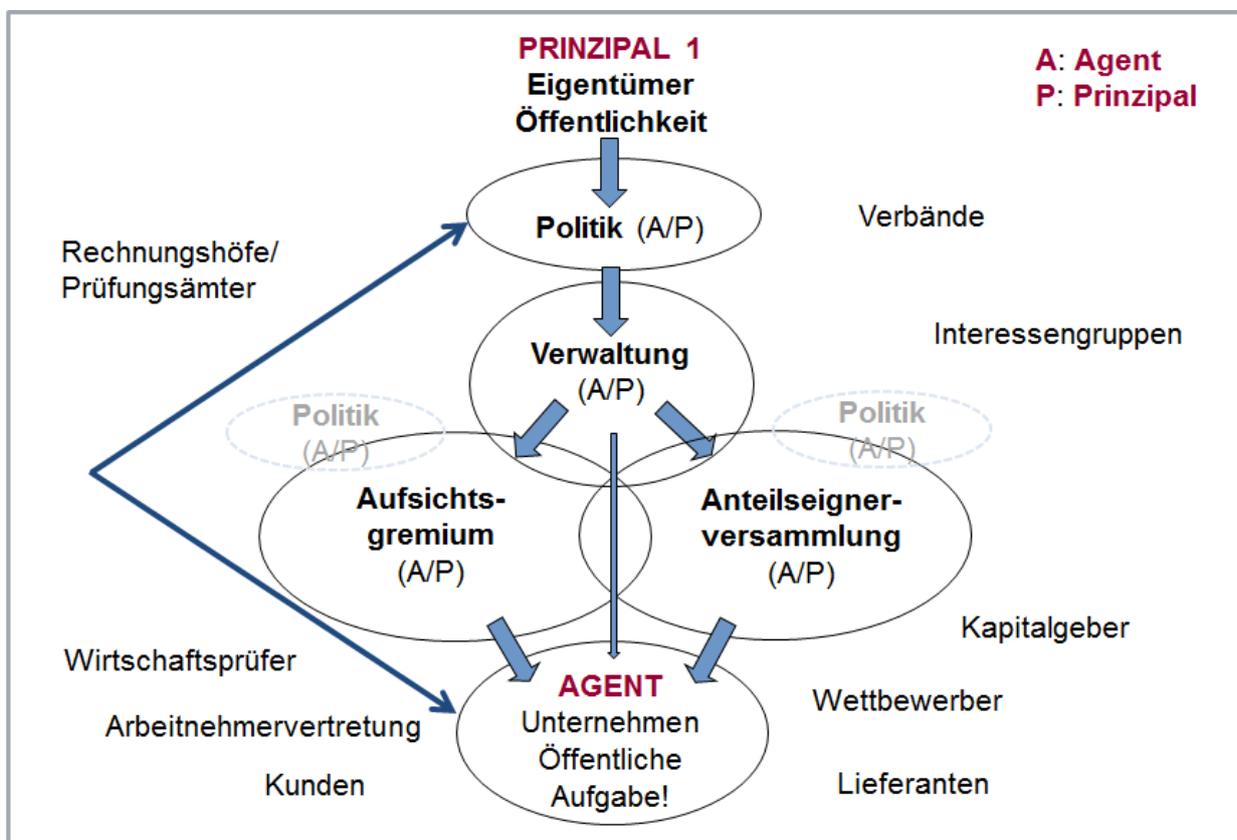


Abbildung 1: Konzeptualisierung der Akteurskonstellation und der Informationsanforderungen durch die Prinzipal-Agent-Theorie  
Quelle: Papenfuß 2013a, S. 39.

Vor diesem Hintergrund erfordert das Beteiligungsberichtswesen eine Ausgestaltung, welche die Informationsasymmetrien beseitigt oder zumindest bestmöglich mildert (vgl. Theuvsen/Frentrup 2008, S.132). Hierfür müssen die Informationskosten als wesentlicher Bestandteil der Agenturkosten minimiert werden – d.h. die Kosten, die vom Prinzipal zur Information über Handeln des Agenten bzw. zu dessen Verhaltenssteuerung und Kontrolle zu investieren sind. Insb. müssen neuralgische Informationsasymmetrien reduziert werden und gezielte Informationen zu denjeni-

gen Bereichen in die Berichte einfließen, in denen die Gefahr für opportunistisches Verhalten besonders hoch ist (z.B. Erfüllung des öffentlichen Zwecks, Vergütung).

Rechenschaft und Transparenz bedeuten, dass der Bürger als Prinzipal und Wähler das Recht besitzt, im Sinne der skizzierten Anforderungen über die Strukturen und Ressourcenaufwendungen der Exekutive und Legislative informiert zu werden. Weiter präzisiert bedarf es zur Realisierung von Rechenschaft und Transparenz der Sicherstellung eines Informationszugangs ohne Informationsverlust, hohen Aufwand, Verzögerung und Informationsverzerrung (vgl. Theuvsen/Frentrup 2008, S. 133). Eine ausschließliche Information von anderen Prinzipalen auf unteren Stufen der Prinzipal-Agenten-Kette ist in bedeutsamen Bereichen somit nicht hinreichend.

Nur wenn sowohl der Informationszugang als auch die inhaltliche Ausgestaltung von Informationen adäquat realisiert sind, können die hergeleiteten Anforderungen als erfüllt angesehen werden. Im Hinblick auf die in der Literatur ebenfalls diskutierte Stewardship-Theorie und Stakeholder-Theorie ist für diesen Beitrag entscheidend, dass die hergeleiteten Informationsanforderungen, aus Sicht der verschiedenen Theorien, in diesem Kontext nahezu identisch sind und sich die Perspektiven nicht ausschließen (Schedler/Müller/Sonderegger 2011, S. 29ff.; Theuvsen 2001, S. 276f.).

Aus Perspektive der Stewardship-Theorie (stellvertretend Daily/Dalton/Canella 2003; Davis/Schoorman/Donaldson 1997) wird die Berichterstattung im Wesentlichen nicht mit einem Abbau von Informationsasymmetrien begründet, sondern als notwendiger Beitrag zur Förderung des Vertrauens bei Anteilseignern und Stakeholdern gesehen. Die Stewardship-Theorie stellt im Gegensatz zur Prinzipal-Agenten-Theorie Aspekte wie die intrinsische Motivation deutlich mehr in den Vordergrund. Intrinsisch motivierte Personen üben eine Tätigkeit aus, da sie sich persönlich und unabhängig von äußeren Belohnungen für diese interessieren (vgl. Deci/Ryan 1985).

Aus Perspektive der Stakeholder-Theorie ist maßgeblich, dass die relevanten Stakeholder angemessen über die Unternehmen informiert werden. Die Literatur stuft den Bürger bzw. die Gesellschaft im politischen Sinne, wie skizziert, weit vorherrschend als Eigentümer öffentlicher Unternehmen ein. Selbst bei unterstelltem Verlust seiner Rechte als „Eigentümer“ behält der Bürger indessen ebenso aus Perspektive der Stakeholder-Theorie seine politischen Informationsrechte.

Übergreifend ist strukturell und an öffentlichkeitswirksamen Einzelbeispielen festzustellen, dass Wille und Eintreten der Bürger für Partizipation und Information durch die öffentliche Hand stark gestiegen sind. Dies zeigt sich z.B. in zunehmenden Bürger- und Volksbegehren, die sich häufiger direkt oder mittelbar auf Betätigungsfelder der öffentlichen Hand beziehen, in denen öffentliche Beteiligungen eine sehr wichtige Rolle spielen (vgl. z.B. Röber 2009, S. 238f.; Röber/Redlich 2013, S. 246f.).

In Bezug auf öffentliche Beteiligungen muss zunächst Transparenz über die organisatorischen Strukturen und der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung geschaffen werden. Ist diese hergestellt, können explizite Rechenschaftsanforderungen formuliert werden. Im Zuge der Beteiligungsbe-

richterstattung besteht zum einen Informationsbedarf im Hinblick auf Finanzkennzahlen und Finanzverflechtungen zwischen der öffentlichen Hand und der jeweiligen Beteiligung. Zum anderen besteht vor allem aufgrund des als vorrangig anzusehenden öffentlichen Auftrags (Sach- bzw. Leistungsziel) ein besonderer Informationsbedarf nach Leistungskennzahlen zur Beurteilung von Effektivität und Effizienz der Auftragserfüllung (vgl. Schulz-Nieswandt/Mühlenkamp 2008, S. 26). Daneben müssen Verantwortungsbereiche und Zuständigkeiten eindeutig festgelegt sowie über diese berichtet werden.

Ein Beteiligungsbericht ist für die Bürger die notwendige Basis in der Diskussion um Transparenz und Bürgerbeteiligung, sich einen systematischen Überblick über den Einsatz von Steuergeldern in öffentlichen Unternehmen und ihre Wirkungen für die Daseinsvorsorge in „ihrer Stadt“ zu verschaffen. Für Politik und Verwaltung muss ein Beteiligungsbericht die erforderliche Gesamtübersicht liefern, um die Daseinsvorsorge im „Konzern Stadt“ ganzheitlich, wirkungsorientiert und nachhaltig gestalten sowie weitere zukünftige Potenziale erkennen zu können. Er gibt Auskunft, inwieweit demokratisch gewollte Handlungsziele wirksam und wirtschaftlich erfüllt werden. Auch ist er ein substanzieller Beitrag zur Beantwortung der Zukunftsfrage: „Tun wir das Richtige und tun wir es richtig?“. Unternehmen bietet der Bericht die Chance, ihre Leistungen für die Stadt noch besser sichtbar werden zu lassen.

Dem interessierten Bürger sollte bspw. verdeutlicht werden, ob die Wahrnehmung einer öffentlichen Aufgabe für die öffentliche Hand ein „Zuschussgeschäft“ ist, welches kontinuierlich mit Steuermitteln finanziert wird oder ob über eine Beteiligung ein Gewinn für den öffentlichen Haushalt erwirtschaftet wird. Ein Beteiligungsbericht sollte auf den ersten Blick z.B. erkennen lassen, ob und ggf. in welcher Höhe der städtische Zoo und das lokale Schwimmbad etc. mit jährlichen Steuermitteln bzw. Zuwendungen finanziert werden oder ob der Betrieb ohne kontinuierliche öffentliche Finanzierung erfolgt. Ferner ist bezüglich der Leistungserfüllung u.a. von Bedeutung, wie sich die Besucherzahlen im Zoo, Schwimmbad und Theater entwickeln oder wie hoch der Grad von vermieteten Wohnungen bei einer öffentlichen Wohnungsbaugesellschaft ausfällt.

Um die Berichte für die Öffentlichkeit verständlich und gut lesbar zu gestalten, müssen diese allgemeinverständliche Basisinformationen und relevanten Details enthalten. Zudem zeigt sich, dass eine beachtenswerte Anzahl von Bürgern/Wählern bestrebt ist, sich über Aufgabenwahrnehmung und Projekte der öffentlichen Hand bei Privatisierung der Leistungserbringung zu informieren – trotz oder aufgrund individuell rationaler Kosten-Nutzen-Kalküle (vgl. Theuvsen/Zschache 2011, S. 18f.). Eine Studie des dimap-Instituts, welche im Auftrag des Bundesverbands Öffentliche Dienstleistungen (BVöD) und des Verbandes kommunaler Unternehmen (VKU) durchgeführt wurde, kommt zu dem Ergebnis, dass vertrauenssignalisierende Informationen für die Bevölkerung insb. bei ausgelagerten öffentlichen Unternehmen wichtig sind (vgl. Müller 2008, S. 5 ff.).

Darüber hinaus ist zu betonen, dass es für die Veröffentlichung und Ausgestaltung der Beteiligungsberichte von untergeordneter Bedeutung ist, ob die Öffentlichkeit die Informationsmöglichkeit tatsächlich wahrnimmt.

In entgegen gesetzter Argumentationslinie böten leicht zugängliche und adressatengerecht aufbereitete Informationen vielmehr verstärkte Anreize für den Bürger, sich besser über die Strukturen und Leistungen bei der Aufgabenwahrnehmung zu informieren. So könnte eine verbesserte Berichterstattung in einem gewissen Maße sogar positive Auswirkungen auf die demokratische Teilhabe und eine noch intensiver geführte Diskussion darüber haben, welche Aufgaben durch Beteiligungen der öffentlichen Hand erbracht werden sollen.

Vor diesen Hintergründen wird einem Beteiligungsbericht in der Literatur eine zentrale Funktion für die kontinuierliche Berichterstattung über die ausgegliederten Einheiten einer Kommune, eines Landes oder der nationalen Ebene zugewiesen (vgl. Weiblen 2011, S. 631; Kanton Aargau 2013). Für die Öffentlichkeit soll ein Beteiligungsbericht einen Gesamtüberblick über Ziele, Organisationsformen und Leistungen geben. Politik und Verwaltung benötigen ihn für die effektive und effiziente Steuerung als klar strukturierte und aussagekräftige Informationsgrundlage (vgl. Breimeier/Brinkmann/Killian 2006, S. 50ff.). Er ist „Basis für weiterführende Überlegungen zur Standortbestimmung des jeweiligen Unternehmens“ und stellt ein „Mindestmaß an entscheidungsrelevanten Daten“ bereit (vgl. Breimeier/Brinkmann/Killian 2006, S. 50ff.). In der einschlägigen Literatur wird ein Beteiligungsbericht daher als relevantes Instrument der strategischen Kontrolle öffentlicher Unternehmen betrachtet (vgl. stellvertretend Verhoest/Verschuere/Peters/Bouckaert 2004, S. 1).

### **2.3 Forderungen internationaler Organisationen, der Politik und Wissenschaft**

Im Folgenden werden einige für eine anforderungsgemäße Beteiligungsberichterstattung maßgebliche Forderungen internationaler Organisationen, der Politik sowie der Wissenschaft dargestellt.

#### ***OECD-Leitsätze zu Accountability/Transparenz und Offenlegung staatseigener Unternehmen:***

Im Jahr 2002 wurde die OECD-Arbeitsgruppe Privatisierung und Corporate Governance in staatseigenen Unternehmen damit beauftragt, Leitsätze und Praxisempfehlungen für die Corporate Governance öffentlicher Unternehmen zu erarbeiten. Diese ergänzen die OECD-Grundsätze der Corporate Governance für privatwirtschaftliche Unternehmen und sind eine allgemeine Empfehlung zur Verbesserung der Performance öffentlicher Unternehmen. Sie wenden sich vorrangig an von der Kernverwaltung ausgelagerte Unternehmen, die eine eigene Rechtsform besitzen, kommerziellen Aktivitäten nachgehen und an denen die öffentliche Hand Mehr- oder Minderheitsbeteiligter ist (vgl. OECD 2006, S. 9ff.; OECD 2005b).

Für den Fokus der vorliegenden Studie sind insb. die Leitsätze zu Accountability/Transparenz und Offenlegung von besonderem Interesse. Grundsätzlich soll für staatseigene Unternehmen gelten, dass sich diese „... in Einklang mit den OECD-Grundsätzen der Corporate Governance an strenge Transparenzstandards halten.“ (OECD 2006, S. 45; OECD 2005b). „Der Koordinierungs- bzw. Eigentümer sollte ein System der regelmäßigen konsolidierten Berichterstattung über die staatseigenen Unternehmen ausarbeiten und alljährlich einen Gesamtbericht über diese Unternehmen veröffentlichen.“ (OECD 2006, S. 45; OECD 2005b). Der Bericht sollte u.a. über den Gesamtwert der Beteiligungsunternehmen, deren Entwicklung sowie über aggregierte Finanzdaten (z.B. Umsatz, Gewinn, Cashflow, Bruttoinvestitionen, Eigenkapitalrendite, Eigenkapitalquote und Dividenden) und über Veränderungen in der Gremienzusammensetzung informieren. Des Weiteren sollte der Bericht eine Erklärung zur Eigentümerpolitik des Staats und deren Umsetzung sowie Organisation der Eigentümerfunktion enthalten. Neben aggregierten Darstellungen wird empfohlen, Einzelinformationen zu den Unternehmen auszuweisen (OECD 2006, S. 45f.; OECD 2005b).

Die OECD-Guidelines befinden sich aktuell (Stand: Februar 2015) in der Überarbeitung.

**Forderungen weiterer internationaler Initiativen und Organisationen:** Die Europäische Kommission forderte mit der „European Transparency Initiative“ u.a. die Offenlegung der Mittelverwendung von europäischen Institutionen und öffentlichen Institutionen der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union (vgl. Commission of the European Communities 2006, S. 12f.). Im Jahr 2011 folgte die Veröffentlichung „The EU Corporate Governance Framework“, welche zum Ziel hatte, die relevantesten Punkte zu Accountability und Transparenz von Unternehmen in der europäischen Union zu regeln (vgl. European Commission 2011a). Hierunter fallen z.B. Fragen der Zusammensetzung des Aufsichtsrats, der Aufsichtsratsvergütung oder der Rolle der Aktionäre (vgl. European Commission 2011a, S. 5ff.). In der aktuellen Entwicklung sehen die geänderten Richtlinien 78/660/EWG und 83/349/EWG eine Veröffentlichung von nichtfinanziellen Informationen zur Erhöhung der Transparenz von Unternehmen in der EU mit mehr als 500 Arbeitnehmern vor (vgl. Europäische Kommission 2013, S. 1 ff.; Europäisches Parlament 2013, S. 1 ff.; European Commission 2014). Hierunter fallen u.a. der Ausweis von Nachhaltigkeits- und umweltbezogenen Informationen<sup>17</sup>, detailliertere Angaben zu Sozialaspekten und Personalstruktur, Anti-Korruptionspassagen sowie die Gremienzusammensetzung und Diversität (vgl. European Commission 2014, S. 1).<sup>18</sup>

Studien der Weltbank zur Corporate Governance öffentlicher Unternehmen stellen die Relevanz und Effekte im Rahmen der Berichterstattung und die Bedeutung ausgewählter Berichterstattungsinstrumente heraus. Die Weltbank unterstreicht in diesem Zusammenhang den erhöhten Bedarf sowie die Wichtigkeit der Offenlegung von Informationen über öffentliche Unternehmen.

---

<sup>17</sup> Vgl. hierzu auch European Commission 2011b, S. 11f..

<sup>18</sup> Die Forderungen befinden sich derzeit noch im politischen Gremienprozess und sind daher gegenwärtig nur als Statement der Europäischen Kommission verfügbar (Stand: 10.09.2014). Vgl. European Commission, [http://ec.europa.eu/internal\\_market/accounting/non-financial\\_reporting/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/accounting/non-financial_reporting/index_en.htm), Zugriff am: 10.09.2014.

Sie fordert, dass öffentliche Unternehmen den Bürgern Finanzinformationen, Unternehmensziele und Finanzausweisungen des Staates zur Verfügung stellen sollen. Neben der Finanzberichterstattung sollen nationale, regionale und lokale öffentliche Unternehmen insb. über Unternehmensverflechtungen (z.B. mit anderen öffentlichen Unternehmen), Veränderungen in der Besetzung von Unternehmensleitungen und Eigentümerstruktur sowie Performance-Indikatoren berichten (vgl. World Bank 2006, S. 21).

Eine Untersuchung der Weltbank zur Ausgestaltungsmöglichkeiten der Governance öffentlicher Unternehmen im Infrastruktur-Bereich in Entwicklungsländern kommt bzgl. der Effekte von Performance-Monitoring u.a. zu dem Ergebnis: „First, governments may want to consider spending as much time and effort monitoring the performance of public operators, as they would do for private operators. This can increase the transparency and accountability of the infrastructure sectors and minimize costs in terms of foregone efficiency and inequitable outcomes to users and taxpayers“ (Vagliasindi 2008, S. 2f.).

Auch in der internationalen Literatur werden die Qualität und der Inhalt von Unternehmens-Webseiten, die Veröffentlichung von Performance Informationen und jährliche Performance-Berichte weiterführend als zentrale Indikatoren der Transparenz und Offenlegung öffentlicher Unternehmen betrachtet (vgl. stellvertretend Andrés/Guasch/Lopéz Azumendi 2011, S. 5).

**Forderungen der Politik:** Mitteleuropäische Länder sehen sich vor dem Hintergrund der Entwicklungen der Corporate Governance in der Privatwirtschaft einem zunehmenden politischem Druck ausgesetzt, Maßnahmen und Instrumente zur Steigerung der Accountability und Transparenz für Beteiligungen der öffentlichen Hand zu implementieren. Im Fall von Österreich stand in den letzten Jahren bspw. die mangelnde Transparenz und Offenlegung von Managergehältern auf der politischen Agenda. Im Jahr 2012 forderte der Österreichische Rechnungshof „Mehr Transparenz bei öffentlichen Unternehmen“. In der Pressemitteilung des Österreichischen Nationalparlaments heißt es dazu: „Ebenfalls keine Beachtung fanden die OECD-Grundsätze hinsichtlich Offenlegung der Managergehälter, da rund 90% der befragten Unternehmen ihre Managervergütung nicht veröffentlichten.“<sup>19</sup> Der Rechnungshof empfiehlt daher „im Sinne der OECD-Bestimmungen, alle öffentlichen Unternehmen zur Publikation ihrer Managerbezüge zu verpflichten.“<sup>20</sup>

Bereits 2005 wurde im Schweizer Nationalrat die Motion über die „Transparenz über die Beteiligungen des Bundes an privatrechtlichen Gesellschaften“<sup>21</sup> eingereicht. In dieser Motion wurde gefordert, dem „Parlament jährlich im Rahmen der Staatsrechnung Auskunft über sämtliche Bundesbeteiligungen an privatrechtlichen Gesellschaften zu geben“ und hierbei Zweck, Art und

---

<sup>19</sup> Vgl. Österreichisches Parlament, [http://www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR\\_2012/PK1004/](http://www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR_2012/PK1004/), Zugriff am: 17.09.2014.

<sup>20</sup> Vgl. Österreichisches Parlament, [http://www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR\\_2012/PK1004/](http://www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR_2012/PK1004/), Zugriff am: 17.09.2014.

<sup>21</sup> Vgl. Österreichisches Parlament, [http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch\\_id=20053639](http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20053639), Zugriff am: 17.09.2014.

Höhe der Beteiligung offen zu legen. Das Schweizer Parlament führt als Begründung dieser Motion an, die ihm aufgetragene Oberaufsichtsfunktion, Finanzkompetenz und Kontrollfunktion nur mit ausreichenden Informationen über die Beteiligungen erfüllen zu können. Außerdem steht die bessere Einschätzung und Vermeidung von Risiken im Vordergrund.

Auch in einzelnen deutschen Bundesländern und Kommunen werden die politischen Forderungen nach einer umfassenden Beteiligungsberichterstattung auf Grund der hohen Relevanz für Transparenz und Kontrolle öffentlicher Unternehmen lauter. Im Zusammenhang mit einer Reihe von Affären um die Beteiligungsunternehmen des Landes Berlin (z.B. Skandal um die Landesbank Berlin 2001) wurde bzgl. Verbesserungspotenzialen der landeseigenen Beteiligungspolitik resümiert, dass die Beteiligungsberichterstattung ein wesentliches Instrument ist, um eine verbesserte politische Kontrolle der Landesunternehmen zu ermöglichen.<sup>22</sup> Im kommunalpolitischen Raum wird in Initiativen das Thema der Beteiligungsberichterstattung ebenfalls aufgegriffen und in diesem Zusammenhang vielfach herausgestellt, dass Transparenz „immer wichtiger und unverzichtbarer für Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und bürgernahe Politik“<sup>23</sup> wird.

**Forderungen der Wissenschaft:** In Kapitel 2.2 wurden bereits theoretische Anforderungen an Beteiligungsberichten aus wissenschaftlicher Perspektive dargestellt. Transparenz soll hierbei durch einen einfachen Informationszugang (z.B. über das Internet) sowie ohne Verzögerung, Informationsverlust und -verzerrung ermöglicht werden (Theuvsen 2012b, S. 174; Weber 1986, S. 227).

Zusätzliche praktische Umsetzungsempfehlungen zur Schaffung von Transparenz beinhalten der Ausbau und die klare Regelung gesetzlicher Berichtspflichten und die Stärkung des Bewusstseins in Politik und Gesellschaft für die Notwendigkeit einer Beteiligungsberichterstattung. Ebenfalls sollte darauf geachtet werden, ausschließlich adäquate und nützliche Daten zu erfassen sowie ggf. ein internes und externes Beteiligungsberichtswesen zur Vermeidung der Offenlegung von sensiblen Daten zu implementieren. Inhaltlich wird von Beteiligungsberichten gefordert, den öffentlichen Zweck der öffentlichen Unternehmen auszuweisen.

Die einschlägige Literatur unterstreicht hierzu, „dass die Beteiligungsberichterstattung in erster Linie der Rechenschaftslegung über die Betätigung der Kommune in ihren Beteiligungen dient. Beteiligungsberichterstattung ist damit mehr als die bloße Zusammenstellung ausgewählter Daten aus den Geschäftsberichten der Beteiligungen. Vielmehr kommt es auf Analyse und Bewertung an. Gleichzeitig sollen die Informationen im Hinblick auf das Ziel der Verbesserung der Steuerung der Beteiligungen relevant sein. In diesem Sinne sollen die Beteiligungsberichte Transparenz schaffen und Grundlageninformationen für das System der Beteiligungs- und Konzernsteuerung liefern.“ (vgl. Bals 2002, S. 22).

---

<sup>22</sup> Vgl. Klaus Lederer, [http://www.klauslederer.de/arbeit/privatisierung/transparency\\_international\\_deutschland\\_ev/](http://www.klauslederer.de/arbeit/privatisierung/transparency_international_deutschland_ev/), Zugriff am: 17.09.2014.

<sup>23</sup> Vgl. stellvertretend Grüne Odenwald, <http://www.gruene-odenwald.de/presse/130521.htm>, Zugriff am: 17.09.2014.

Transparenz wird als ein zentraler Reformbaustein für die Governance öffentlicher Unternehmen gesehen (vgl. stellvertretend Wong 2004, S. 9 und 13f.). Die Berichterstattung über öffentliche Unternehmen sollte neben Performance-Informationen vor allem auch den öffentlichen Zweck sowie die Sachziele, die Kosten zur Erreichung dieser Ziele und geleistete Subventionen des Staates enthalten (vgl. Wong 2004, S. 14).

In einschlägiger Literatur werden des Weiteren drei übergreifende Berichtsfelder von Beteiligungsberichten in den Vordergrund gestellt: 1.) die Offenlegung finanzieller Verbindungen zur Stadt, 2.) der Ausweis von Leistungsverflechtungen zwischen den betroffenen Einrichtungen und des Gewinn- und Verlustausweises sowie 3.) Aussagen über die Geschäftsverbindungen der Beteiligungen zu Marktteilnehmern, welche nicht marktüblichen Geschäftskonditionen entsprechen (vgl. Dickertmann 2004, S. 199f.). Unter Letzterem wird hierbei z.B. die Offenlegung von Spenden oder Sponsoringaktivitäten aus den Mitteln der jeweils betroffenen Einrichtungen verstanden (vgl. Dickertmann 2004, S. 200).

## **2.4 Notwendigkeiten für Beteiligungsberichte trotz „Whole of Government Reporting“**

Unter dem Whole of Government Ansatz wird eine integrierte zentrale Form der Verwaltungssteuerung gesehen, welche v.a. in angelsächsischen Ländern genutzt wird (vgl. Christensen/Laegreid 2007, S. 1059). Hierbei wird statt einer starken Fragmentierung von öffentlichen Aufgaben und Zuständigkeiten deren Zusammenführung betont. Öffentliche Institutionen sollen über Portfoliogrenzen hinaus zusammenarbeiten, um gemeinsame Ziele zu erreichen und ein integriertes Regierungshandeln hinsichtlich einzelner Fragestellungen zu ermöglichen (vgl. Commonwealth of Australia 2004, S. 1; Mulgan 2005). Diese Ausrichtung hat Einfluss auf die Beteiligungsberichterstattung (Whole of Government Reporting) und die Gestaltung und den Aufbau der Berichte, in welchen Informationen über öffentliche Unternehmen offengelegt werden. Im Rahmen des Whole of Government Reporting erstellte Berichte werden „Whole of Government Accounts“ genannt.<sup>24</sup> In diesen werden Haushaltsfinanzkennzahlen im Sinne des Whole of Government Ansatzes zusammen mit Informationen über öffentliche Unternehmen integriert dargestellt. Die Darstellung und Auflistung der öffentlichen Unternehmen erfolgt entsprechend der Ministerien, denen die öffentlichen Unternehmen unterstellt sind.

Eine Konsolidierung der Finanzkennzahlen bzw. Jahresabschlüsse von Kernverwaltung und ausgelagerten Organisationseinheiten, wie sie der Whole of Government Accounts bietet, kann einen Beteiligungsbericht jedoch nicht ersetzen. Die reine konsolidierte Übersicht bietet zwar ein Gesamtbild über die Verschuldungslage, jedoch ist es dem Leser anhand einer solchen Übersicht nicht möglich, auf Informationen im Sinne eines o.g. anforderungsgemäßen Beteiligungsberichts zuzugreifen. Daher entspricht der Whole of Government Accounts nicht in allen Punkten den

---

<sup>24</sup> Der „Whole of Government Accounts“ wird jährlich vom Finanzministerium erstellt und auf dessen Internetpräsenz frei zugänglich veröffentlicht (vgl. HM Treasury 2014).

dargestellten Anforderungen und den Empfehlungen der OECD an eine anforderungsgerechte Berichterstattung, weshalb ein Beteiligungsbericht verschiedene, darüber hinaus gehende Informationen enthalten muss (vgl. Kriterienraster in Kapitel 3.1). Im Folgenden werden die Kernunterschiede zwischen Whole of Government Accounts und Beteiligungsberichten dargestellt.

In den Whole of Government Accounts werden aggregierte Informationen über Beteiligungen auf allen Verwaltungsebenen dargestellt und erläutert. Es werden v.a. Finanzkennzahlen aufgeführt. Die Struktur setzt sich allerdings nicht wie bei Beteiligungsberichten aus nacheinander einzeln vorgestellten Beteiligungen zusammen. Vielmehr werden die Kapitel nach ausgewählten Finanzkennzahlen gegliedert und diese mit beispielhaften Beteiligungen erläutert. Eine tabellarische Auflistung aller mehrheitlich gehaltenen Public Bodies (Anm.: Organisationsform der Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch Auslagerungen aus der öffentlichen Hand) ist ebenfalls aufgeführt. Jedoch können Whole of Government Accounts Beteiligungsberichte v.a. aus folgenden Gründen nicht ersetzen:

- Mangelnder Informationsgehalt durch den Aufbau des Berichts: Prinzipiell ist es möglich, Informationen für nationale (entsprechend Bund), regionale (entsprechend Bundesländer) und lokale (entsprechend Städte/Kommunen) Unternehmen auszuweisen. Whole of Government Reporting findet auf nationaler Ebene statt und bezieht öffentliche Unternehmen im ganzen Land mit ein. Demnach sind für Bürger aus diesen Reports Rückschlüsse auf öffentliche Unternehmen in ihrer Region/Kommune/Stadt nicht aufwandsarm möglich. Eine solche regionale Zusammenstellung wäre für Institutionen, welche zentral Informationen über alle Beteiligungen erheben, ohne großen Mehraufwand möglich. So erfassen z.B. in Großbritannien das Cabinet Office oder die Ministerien, welchen die Beteiligungen zugeordnet sind, zentral die landesweiten Informationen über Beteiligungen und veröffentlichen diese im Bericht des Cabinet Office. Diese sind allerdings nicht regional gegliedert, so dass kein Rückschluss auf den Sitz der Beteiligungen möglich ist. Hier könnten die Beteiligungen nach Sitz/Regionalität segmentiert in mehreren regionalen Berichten veröffentlicht werden, um den Bürgern Einblicke in die öffentlichen Unternehmen ihrer Stadt zu geben. Allerdings würde sich durch diesen Schritt die Tiefe der erfassten Informationen nicht erhöhen (s. auch nächster Punkt).
- Unzureichende Informationstiefe: Die Whole of Government Accounts erfüllen die Kriterien eines Beteiligungsberichts im Sinne der in den Kapiteln 2.2 und 2.3 dargestellten Anforderungen sowie der OECD-Forderungen nicht in allen Punkten. Die Darstellung einzelner Beteiligungen auf einer knappen halben Seite ist für eine umfassende und anforderungsgemäße Darstellung der öffentlichen Beteiligungen hinsichtlich des geforderten/empfohlenen Informationsgehalts nicht ausreichend.
- Unterschiedliche Schwerpunkte: Die Whole of Government Accounts setzen den Schwerpunkt auf die Darstellung übergreifender, oftmals volkswirtschaftlicher Kennzahlen. Weitere aggregierte Informationen über alle öffentlichen Unternehmen werden allerdings kaum aus-

gewiesen. So fehlen hinsichtlich der Informationen zu einzelnen Unternehmen z. B. Unternehmensziele, Leistungs- und Wirkungskennzahlen, Informationen zu Vergütung und Zusammensetzung von Geschäftsführung und Aufsichtsrat sowie zur Belegschaft und der Repräsentation von Frauen in verschiedenen Hierarchieebenen.

In den Whole of Government Accounts fehlt die Möglichkeit, gezielt und schnell zugängliche Informationen zu einzelnen Beteiligungen in einer Region zu erhalten: Der Whole of Government Accounts der nationalen Ebene Großbritanniens erreicht z.B. in den Unternehmenseinzelprüfungen des hier genutzten Kriterienrasters 0 von 114 Punkten (vgl. Kapitel 4.6.2). Es fehlen jegliche Informationen zu Unternehmenszielen, Leistungs- und Wirkungskennzahlen, Personal und Frauen in verschiedenen Hierarchieebenen, Vergütung von Geschäftsführung und Aufsichtsrat sowie finanzieller Verbindungen zur Stadt. Auch in den übergreifenden Informationen zu allen Beteiligungen erreicht der Bericht nur 17 von 61 Punkten und zeigt v.a. bei dem Ausweis von Übersichten in Form eines Organigramms oder einer Tabelle sowie bei Informationen zu Personal aller Beschäftigungen Schwächen (vgl. Kapitel 4.6.2). Somit ist der Informationsumfang dieser Berichte nicht ausreichend, um transparente, verhaltens- und steuerungsrelevante Einblicke in die Aufgabenerfüllung und die Governance der öffentlichen Beteiligungen zu erhalten. Whole of Government Reporting ersetzt das Anfertigen und Veröffentlichen anforderungsgemäßer Beteiligungsberichte somit nicht.

Daher sollten in Ländern, welche Whole of Government Reporting nutzen,<sup>25</sup> zusätzlich Beteiligungsberichte, welche den hier dargestellten Anforderungen sowie den Empfehlungen der OECD entsprechen, erstellt und veröffentlicht werden, um die in Kapitel 2.2 erläuterten Potenziale von Beteiligungsberichten stärker auszuschöpfen.

---

<sup>25</sup> Hierzu zählen insb. Großbritannien, Australien, Neuseeland, die Vereinigten Staaten oder Kanada. In jüngster Zeit werden auch erste Ansätze des Whole of Government Reporting in skandinavischen Ländern umgesetzt (vgl. Christensen/Laegreid 2007, S. 1059).

## **3 Untersuchungsdesign und Methodik**

### **3.1 Kriterien des Untersuchungsmodells und Checkliste zur Weiterentwicklung von Berichtsberichten**

Zur Untersuchung der Berichtsberichte wurde ein bereits bestehendes Kategoriensystem mit 75 Prüfpunkten zur Erfassung der Qualität von Berichtsberichten (vgl. Papenfuß 2014) weiterentwickelt, so dass das hier genutzte Kategoriensystem aus 175 Prüfpunkten in 13 Kategorien besteht (vgl. Anhang 1). Anhand dieses Modells wurde eine umfassende und vergleichende Analyse von Berichtsberichten unterschiedlicher Gebietskörperschaften durchgeführt. Die Kriterien wurden aus den in den Kapiteln 2.2 und 2.3 dargestellten (An)Forderungen aus Wissenschaft und Praxis abgeleitet. Sie sind in einem Berichtsbericht durch überwiegend tabellarische Darstellungen mit wenigen Berichtseiten Information je Unternehmen realisierbar. Ein „Information Overload“ ist nach dem Untersuchungsmodell explizit nicht vorgesehen. Es sollen nur relevante Informationen in leserfreundlicher Form veranschaulicht werden. Die für den Bericht erforderlichen Informationen müssen für ein zukunftsfähiges Berichtsmanagement ohnehin mit standardisierten Meldeformaten in IT-gestützter Form vorliegen und sind bei entsprechender Prozessorganisation mit geringem Aufwand in einen Berichtsbericht überführbar.

Im Folgenden werden die anforderungsgerechten Inhalte der einzelnen Kategorien und Prüfpunkte für Berichtsberichte hinsichtlich ihrer Relevanz zur Erfassung der Berichtsqualität dargelegt und begründet (vgl. auch Tabelle 2).

Das Kategoriensystem beginnt mit aggregierten Informationen über alle gehaltenen Berichtigungen der Stadt, nach welcher detaillierte Informationen zu allen Berichtigungen folgen. Die Darstellung aggregierter Informationen wird international von einschlägiger Seite gefordert, um einen umfassenden und gesamtheitlichen Blick über alle Berichtigungen zu erhalten (vgl. OECD 2010a, S. 79 ff.; Bals 2002, S. 16; World Bank 2006, S. 19 f.). Nur so ist sichergestellt, dass dem Leser in kurzer und übersichtlicher Form Informationen zu dem gesamten Berichtsportfolio zugänglich gemacht werden. Ergänzend dazu sind Einzelprüfungen jeder Berichtigung unabdinglich, um detailliertere Einblicke zu jeder Berichtigung zu erhalten. Dies ermöglicht es z.B., den Personalanteil einer bestimmten Berichtigung am gesamten Berichtsportfolio zu entnehmen und transparenzkritische Governance-Informationen zu erhalten.

<b>Prüfkriterium</b>		<b>Relevanz</b>
Aggregierte Informationen	Allgemeine Informationen	Schnell zugänglicher Überblick über die Struktur des Beteiligungsportfolios
	Organigramm und Übersichtstabelle	Vollständiger und transparenter Gesamteindruck der einzelnen Beteiligungen und deren Wechselwirkungen im Beteiligungsportfolio
	Gesamtübersicht zu Kennzahlen der Unternehmen	Größenmäßiger Eindruck der finanzwirtschaftlichen Relevanz und des Umfangs des Beteiligungsportfolios, insb. im Vergleich mit der Kernverwaltung
	Gesamtübersicht zu Personal der Unternehmen	Quantitativer Eindruck über personelle Relevanz und das Beteiligungsportfolio, insb. auch bzgl. Repräsentation von Frauen und Vergleich mit der Kernverwaltung
Einzelbetrachtungen der Beteiligungen	Unternehmen allgemein	Objektivierung, Nachvollziehbar- und Prüfbarkeit der Informationen sowie Überblick über relevante Einflussnehmer der Beteiligung
	Unternehmensziele	Nachvollziehbarkeit und Überprüfung des Unternehmenshandelns, Selbstverpflichtungs- und Erklärungsfunktion des Unternehmens
	Finanzielle Verbindungen zwischen Stadt und Unternehmen	Transparente Einschätzung und Überprüfung der finanziellen Situation und Verbindungen des Unternehmens und der Stadt
	Finanzkennzahlen	Informations-, Steuerungs- und Kontrollfunktion durch Darstellung relevanter Finanzkennzahlen
	Leistungs- und Wirkungskennzahlen	In Verbindung mit den Finanzkennzahlen und den finanziellen Verbindungen des Unternehmens zur Stadt eröffnen Leistungs- und Wirkungskennzahlen die Möglichkeit eines ganzheitlichen Blicks auf die finanzielle und leistungsbezogene Situation des Unternehmens und verbessern dadurch die Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten
	Geschäftsführung/ Vorstand	Transparenz und Informationsmöglichkeit über Mitglieder der Geschäftsführung/Vorstand sowie über die Gesamt- und individualisierte fixe und variable Vergütung sowie Pensionszusagen; Möglichkeit zum horizontalen und vertikalen Vergütungsvergleich
	Aufsichtsgremium	Transparenz und Informationsmöglichkeit über Mitglieder des Aufsichtsgremiums, deren Funktionen und Zuständigkeiten sowie über die Gesamt- und individualisierte fixe und variable Vergütung; Möglichkeit zum horizontalen und vertikalen Vergütungsvergleich
	Personal/ Anzahl Beschäftigte	Transparenz über Anteil von Frauen in mehreren Hierarchieebenen und in der Gesamtbelegschaft; Informationsmöglichkeit über demographische Relevanz des Unternehmens hinsichtlich Altersstruktur, Ausbildungsverhalten und Mitarbeiter in Teilzeit
	Abschlussprüfung	Möglichkeit zur Überprüfung der Trennung von Abschlussprüfer und Unternehmensberater; Transparenz über Unabhängigkeit und Urteilsfreiheit der Prüfer und Abschlussprüfungs- und Beratungskosten

Tabelle 2: Relevanz der Prüfkriterien

Im Folgenden werden die Kategorien und Prüfpunkte der aggregierten Informationen über alle Beteiligungen dargestellt.

Die Prüfkategorie „Allgemeine Informationen“ beinhaltet grundsätzliche Informationen zur anforderungsgemäßen Objektivierung des Beteiligungsberichts sowie zur Orientierung an Rechten und Pflichten des Gesellschaftsrechts und regionalen und überregionalen (Unternehmens-) Verflechtungen (vgl. Bals 2002, S. 14 f.). Somit beinhaltet diese Kategorie neben dem Veröffentlichungsdatum des Beteiligungsberichts und dem Datum der Kenntnisnahme des zuständigen Gremiums in der Verwaltung v.a. auch Änderungen im Beteiligungsportfolio. Diese Hinweise auf aktuell geplante und durchgeführte Privatisierungs- oder Rekommunalisierungsprojekte sind wesentlicher Bestandteil, um dem Leser einen transparenten Einblick in die Veränderung der (zukünftigen) Auslagerungsstruktur zu geben. Ebenfalls kritischer Bestandteil ist ein Hinweis auf

das Vorhandensein des Subsidiaritätsprinzips bei privatrechtlichen Rechtsformen. Während das Subsidiaritätsprinzip bei öffentlichen Rechtsformen die Regel ist (hier allerdings auch entsprechend erklärt und ausgewiesen werden sollte), ist eine Erklärung der Anwendung und Einhaltung dieses Prinzips besonders bei privatrechtlichen Rechtsformen von hoher Bedeutung, um die Priorität der Selbsthilfe auch privatrechtlicher Rechtsformen für den Leser klar auszuweisen und transparent nachvollziehbar zu machen.

In der Prüfkategorie „Organigramm und Übersichtstabelle“ steht die übersichtliche Darstellung von Leistungstiefe und Ausdifferenzierungsgrad des Beteiligungsportfolios im Konzern Stadt im Fokus (vgl. Bals 2002, S. 14). Besonders wichtig sind hierbei der strukturierte Ausweis aller Beteiligungen und deren Rechtsformen in den einzelnen Politik- bzw. Geschäftsfeldern, so dass ein transparenter und vollständiger Gesamteindruck des Portfolios abgebildet wird. Dementsprechend sollten generell auch mittelbare Beteiligungen dargestellt werden. Zudem sollten die unmittelbar und mittelbar beherrschten Beteiligungen, an denen die öffentliche Hand (Körperschaft/Kommune und Land) mehr als 50% der Stimmrechtsanteile hält, gekennzeichnet sein, da hier ein direkter Einfluss der öffentlichen Hand auf die Ausrichtung des Unternehmens besteht (vgl. OECD 2006, S. 18; OECD 2005b; Bals 2002, S. 14; World Bank 2006, S. 20 f.). Zusätzliche Informationen, wie die Höhe des Stammkapitals, die Bilanzsummen sowie der Umsatz und die Mitarbeiteranzahl ermöglichen eine komprimierte, schnelle und vergleichende Übersicht über wesentliche erfolgskritische Kennzahlen aller Beteiligungen.

Parallel dazu beinhaltet die „Gesamtübersicht zu Kennzahlen der Unternehmen“ über alle Beteiligungen neben der Gesamtbilanzsumme aller Unternehmen weitere Kennzahlen wie das Gesamtergebnis (Saldo aus Gewinn und Verlust) sowie die Summe der getätigten Investitionen, um einen größenmäßigen Eindruck der Relevanz und des Umfangs des Beteiligungsportfolios zu erhalten (vgl. Bals 2002, S. 15 f.; World Bank 2006, S. 20; Europäisches Parlament 2013, S. 25; OECD 2006, S. 18; OECD 2005b). Vor dem Hintergrund der steigenden Verschuldung öffentlicher Haushalte ist besonders der Ausweis von finanziellen Verbindungen zwischen den Unternehmen und dem städtischen Haushalt von hoher Bedeutung (vgl. Papenfuß/Schmidt 2013; OECD 2006, S. 18; OECD 2005b; Dickertmann 2004, S. 2; Bals 2002, S. 15; World Bank 2006, S. 20). Hierbei sollten die Gesamtzuschüsse der Stadt an die Beteiligungen, die Gewinnabführung von Beteiligungen an die Stadt sowie die Gesamtsumme gewährter Darlehen, Kredite und Bürgschaften ausgewiesen werden, um einen Eindruck von der eigenständigen finanziellen Tragfähigkeit der Auslagerungen zu erhalten. Wichtig ist, dass alle angeführten Kennzahlen für das aktuelle Jahr sowie mindestens im Vergleich zu zwei Vorjahren ausgewiesen werden, um eine langfristige Bewertung der finanziellen Situation der Auslagerungen im Sinne einer nachhaltigen Steuerung zu ermöglichen und die aktuellen Zahlen im Längsschnitt besser einordnen zu können.

Der aggregierte Teil des Kategoriensystems sollte auch Informationen über den Personalbestand aller Auslagerungen („Gesamtübersicht zu Personal der Unternehmen“) bieten (vgl. stellvertretend Europäisches Parlament 2013, S. 16). Neben der Gesamtzahl der Mitarbeiter ist besonders

die Gegenüberstellung des Personalbestands der Auslagerungen zur Kernverwaltung von Bedeutung. Hieraus werden der Umfang und die Relevanz der Auslagerungen für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben und ihre Bedeutung als Arbeitgeber deutlich. Besonderes Augenmerk sollte dem Anteil von Frauen in der Gesamtbelegschaft, den Leitungsorganen sowie auf führenden unteren Hierarchieebenen gewidmet werden. Vor dem Hintergrund der aktuellen Debatte um den Frauenanteil in Führungspositionen privatwirtschaftlicher Unternehmen sollten sich öffentliche Unternehmen diesem Thema verstärkt widmen. Der Ausweis dieser Zahlen in Beteiligungsberichten bietet eine sehr gute erste Möglichkeit für Städte, hier mit gutem Beispiel voran zu gehen und der Vorbildfunktion des öffentlichen Sektors (vgl. u.a. Institut für den öffentlichen Sektor 2011, S. 9) gerecht zu werden.

Daneben sind in den Einzelbetrachtungen der Beteiligungen spezifische Kategorien und Prüfpunkte zu beachten, welche im Folgenden dargestellt werden.

In den Einzelbetrachtungen der Beteiligungen wird zunächst untersucht, ob die Beteiligungsberichte allgemeine Informationen über die jeweiligen Beteiligungen darstellen („Unternehmen Allgemein“) (vgl. Bals 2002, S. 14f.). Diese deskriptiven Informationen dienen dem Leser als objektive und nachvollziehbare Grundlage, um die dargestellten Informationen ggf. zu überprüfen oder sich anhand der Kontaktinformationen näher mit der jeweiligen Beteiligung zu beschäftigen. Die Informationen dieser Kategorie sollten neben Kontaktinformationen der Beteiligung v.a. eindeutig darlegen, welches Amt der Stadtverwaltung die Anteilseignerfunktion ausübt oder in der Anteilseignerversammlung vertreten ist. Dies ist notwendig, um Einblicke in die Verantwortlichkeiten der Anteilsverwaltung zu geben, Rückschlüsse auf Managemententscheidungen der Anteilseigner zu ziehen und diese Entscheidungen somit transparent nachvollziehbar zu machen. Damit einher geht der detaillierte Ausweis aller eventuell weiteren Anteilseigner einschließlich deren Gesellschaftsanteile, um eventuell auftretende Interessenskonflikte im Rahmen der Entscheidungsfindung nachvollziehen zu können.

Ein besonderer Stellenwert kommt dem Ausweis der Unternehmensziele zu (Kategorie „Unternehmensziele“) (vgl. Europäisches Parlament 2013, S. 10; OECD 2006, S. 18; OECD 2005b; Lienhard 2009, S. 60). Eine explizite Nennung des Ziels ermöglicht die Nachvollziehbarkeit der Unternehmenshandlungen durch einen externen Leser und legt die Grundlage zur Evaluation der Zielerreichung und somit zur wirkungsorientierten Steuerung. Wichtig ist hierbei, dass strategische und operative Ziele kombiniert und durch Wirkungsziele ergänzt werden. Letztere sollten durch eine explizite Beschreibung und Erklärung des öffentlichen Zwecks untermauert werden, um die Ziele des Unternehmens auf die Erreichung des öffentlichen Zwecks auszurichten und die Messung der Zielerreichung besser zu ermöglichen.

Ebenfalls sollten die finanziellen Verbindungen zwischen öffentlicher Hand und öffentlichem Unternehmen ausgewiesen werden (vgl. World Bank 2006, S. 20; Bals 2002, S. 15; Dickertmann 2004, S. 2; OECD 2006, S. 18; OECD 2005b). Die Begründung der Relevanz dieser Information ist identisch zu der o.g. Begründung für das gesamte Beteiligungsportfolio. Insb. der Ausweis

von Gesamtzuschüssen der Stadt an die Beteiligung sowie die Gewinnabführung der Beteiligung an die Stadt gibt einen Einblick, in welchem Umfang die kommunalen Unternehmen in die städtische Haushaltswirtschaft eingebunden sind. Gerade vor dem Hintergrund der steigenden Verschuldung öffentlicher Haushalte werden die Unternehmen als ein Instrument zur Haushaltskonsolidierung genutzt. Wichtig ist auch hier der Ausweis dieser Kennzahlen im Sinne der langfristigen Vergleichbarkeit und Interpretationsfähigkeit der Daten im Vergleich zu mindestens zwei Vorjahren (s.o.). Falls keine finanziellen Mittel von den Unternehmen an den Kernhaushalt fließen, ist hierfür eine explizite Erklärung notwendig, um die Rückflussstruktur transparent darzustellen und externe Einblicke einfacher zu gestalten.

Der Bereich der „Finanzkennzahlen“ wird zur Offenlegung der wirtschaftlichen Situation und Entwicklung der Unternehmen erhoben, d.h. es wird der Zugang zu Informationen zur Ertragssituation, Kapital- und Vermögensstruktur sowie erwarteten Verbindlichkeiten geprüft. Die offen gelegten Finanzkennzahlen sollten Jahresergebnis, EBIT, ROI, Eigenkapitalrentabilität, Eigenkapitalquote, Rückstellungen, Pensionsrückstellungen, absolutes Fremdkapital, Verschuldungsgrad oder Fremdkapitalquote, Investitionsquote, Anlagenintensität, Abschreibungsquote enthalten (vgl. Europäisches Parlament 2013, S. 25; OECD 2006, S. 18; OECD 2005b; Bals 2002, S. 16; Lienhard 2009, S. 60; World Bank 2006, S. 19f.). Des Weiteren sollten auch die Summe aller Sponsoringaktivitäten sowie die Auflistung der fünf größten Sponsoringnehmer mit -volumina dargestellt werden. Dieser Ausweis ermöglicht u.a. die umfassendere Analyse der Wirtschaftlichkeit einzelner Beteiligungen. Durch einen Ausweis dieser Kennzahlen in Beteiligungsberichten zusätzlich zum Ausweis in Jahresabschlüssen lassen sich Querverbindungen zu anderen ausgewiesenen Beteiligungsberichtsdaten herstellen, z.B. zu den Leistungs- und Wirkungszielen der Beteiligungen. Somit legt dieser kombinierte Ausweis die Grundlage für wirkungsorientierte Steuerungsmaßnahmen der Beteiligungen. Besonderes Augenmerk liegt bei öffentlichen Unternehmen auf dem detaillierten Ausweis der Pensionsrückstellungen. Der Ausweis dieser Kennzahl dient der Transparenz der zukünftigen Kostenstruktur der Beteiligungen. Zudem sollte die Verwendung des Jahresergebnisses ausgewiesen werden, um dem Leser Einblick in wesentliche kostenkritische Managemententscheidungen zu gewähren.

Die Finanzkennzahlen sollten durch „Leistungs- und Wirkungskennzahlen“ ergänzt werden, um einen umfassenden Überblick über die Erreichung des öffentlichen Zwecks zu geben und damit gleichsam die Grundlage für wirkungs- und ergebnisorientierte Steuerung zu bieten (vgl. Europäisches Parlament 2013, S. 14; Papenfuß/Schaefer 2012; Lienhard 2009, S. 60; World Bank 2006, S. 20). Öffentliche Unternehmen operieren im Zielkonflikt zwischen Sachziel- und Formalzielerreichung (vgl. u.a. Harms 2011). Während öffentliche Unternehmen in erster Linie als Sachziel öffentliche Aufgaben erfüllen, müssen sie gleichzeitig finanzielle Formalzielanforderungen berücksichtigen. Aus dieser Zielsystemdualität wird ersichtlich, dass eine Erfassung des Erfolgs öffentlicher Unternehmen allein durch die Betrachtung von Finanzkennzahlen unzureichend ist. Gute Ergebnisse bei Finanzkennzahlen müssen nicht zwangsweise mit einer guten

Erfüllung der öffentlichen Aufgabe einhergehen. Vielmehr müssen öffentliche Unternehmen neben der Dokumentation der Formalzielvorgaben über Finanzkennzahlen auch unternehmens- oder sektor- bzw. branchenspezifische Leistungskennzahlen im Vergleich zu mindestens zwei Vorjahren ausweisen, um die Sachzielerreichung zu dokumentieren und langfristig nachvollziehbar zu machen.

Im Bereich „Geschäftsführung/Vorstand“ werden die Transparenz zur konkreten personellen Besetzung von Managementgremien und die Möglichkeit zum horizontalen und vertikalen Vergütungsvergleich geprüft (vgl. Papenfuß 2011; Bals 2002, S. 18). Neben der Auflistung der Namen aller Geschäftsführer und Vorstandsmitglieder sollten hier v.a. die Gesamtvergütung sowie die individuelle Vergütung für jedes Mitglied einschließlich der Darstellung des fixen und variablen Anteils aufgeführt werden. Dies ist notwendig, um für Außenstehende die Möglichkeit zu schaffen, die Vergütungen der Geschäftsführung und des Vorstands hinsichtlich ihrer Verhältnismäßigkeit und Angemessenheit zu beurteilen. Gleiches gilt für den Ausweis der gesamten Pensionszusagen sowie für die Pensionszusagen pro Mitglied. Dies ist besonders kritisch, da Pensionszusagen enorme zukünftige Kostenpositionen darstellen können.

Die Kategorie „Aufsichtsgremium“ dient ebenso zur Beurteilung der Transparenz des Beteiligungsberichts hinsichtlich der konkreten personellen Besetzung von Aufsichtsgremien (vgl. stellvertretend Bals 2002, S. 18). Zunächst sollte eindeutig genannt werden, ob ein solches Gremium gebildet wird. Falls kein Aufsichtsgremium existiert, sollte der Verzicht explizit und transparent erklärt werden. Neben den Namen, Funktionen, Zuständigkeitsbereichen und Berufen aller Aufsichtsgremiumsmitglieder ist v.a. analog zur „Geschäftsführung/Vorstand“ die Gesamtvergütung sowie die individuelle Vergütung je Aufsichtsgremiumsmitglied auszuweisen. Dies ermöglicht Einsicht in die Struktur des Aufsichtsgremiums, um somit Entscheidungen des Gremiums besser nachzuvollziehen und anhand der Berufe und Funktionen der Aufsichtsgremiumsmitglieder eventuelle Interessenskonflikte erkennen zu können. Durch die Veröffentlichung der Vergütungen aller Aufsichtsgremiumsmitglieder wird ebenso die Möglichkeit zum horizontalen und vertikalen Vergütungsvergleich geschaffen. Die Veröffentlichung dieser Informationen kann die externe Steuerungswirkung und die Kontrolle der Beteiligungen fördern.

Für jede Beteiligung sollten im Bereich „Personal“ Informationen zum Personalbestand und zur Entwicklung des Personalstamms dargestellt werden (vgl. stellvertretend Europäisches Parlament 2013, S. 16). So sollte die Anzahl der Mitarbeiter in der Gesamtbelegschaft, die Anzahl an Auszubildenden sowie Teilzeitkräften zusätzlich zu den bereits oben beschriebenen Informationen über Frauen in verschiedenen Ebenen und Funktionen der Belegschaft ausgewiesen werden. Dies dient der detaillierten Einsicht in die Personalstrukturen der einzelnen Beteiligungen und ermöglicht dem Leser die Beurteilung einzelner Beteiligungen unter dem Gesichtspunkt der Gender Diversity. Ebenfalls sollte Auskunft über das Durchschnittsalter des Personalstamms gegeben werden. Diese Information kann in Kombination mit der Anzahl der Auszubildenden z.B. der Bewertung der Zukunftsorientierung einzelner Beteiligungen dienen und stellt somit

zugleich eine steuerungsrelevante Größe dar. Ebenso, wie in der aggregierten Übersicht, sollten für sämtliche Indikatoren die Werte für das aktuelle sowie mindestens für die letzten zwei Jahre dargelegt werden, um Entwicklungstendenzen des Personalstamms besser beurteilen zu können.

Im Bereich „Abschlussprüfung“ wird untersucht, ob der Beteiligungsbericht Informationen darüber enthält, wer bzw. welches Unternehmen den Jahresabschluss eines Unternehmens geprüft hat. Die Unabhängigkeit des Abschlussprüfers ist in diesem Zusammenhang ein besonders wichtiger Aspekt (vgl. Quick 2002, S. 6ff.; Quick/Warming-Rasmussen 2007, S. 1007ff.; von Werder 2007, S. 227). Dabei wird die Trennung von Prüfung und Beratung mit Blick auf Unabhängigkeit und Urteilsfreiheit besonders diskutiert und zu den „konfliktträchtigen Aktivitäten“ gezählt. Für die Accountability empfiehlt Hille: „Strikte Trennung von Prüfung und Beratung ist aber auf jeden Fall unbedingte Voraussetzung für eine objektive Jahresabschlussprüfung. Zumindest sind Beratungsmandate des Prüfers bei der geprüften Gesellschaft den Überwachungsorganen unverzüglich und umfassend anzuzeigen. Dies sollte auch für Aufträge an verbundene Unternehmen gelten.“ (vgl. Hille 2003, S. 179f.).

Weiter ist der getrennte Ausweis der Prüfungs- und Beratungskosten vorzusehen. Der Arbeitskreis „Externe Unternehmensrechnung“ der Schmalenbach-Gesellschaft empfahl bereits 2006 die separate Offenlegung von Abschlussprüfer- und Beraterkosten als „Pflichtinformationen“ (vgl. Schmalenbach-Gesellschaft 2006, S. 1071). Paragraph 285 Nr. 17 HGB liefert seit 2009 bezüglich der teilweise als problembehaftet angesehenen Kostentransparenz und eventueller „Verquickungen“ einen anzulegenden Maßstab für die PCG. Hiernach sind als Pflichtangabe im Jahresabschluss das dem Abschlussprüfer für das Geschäftsjahr berechnete Gesamthonorar aufgeschlüsselt in das Honorar für Abschlussprüfungsleistungen, andere Bestätigungsleistungen, Steuerberatungsleistungen und sonstige Leistungen anzugeben. Auch in Beteiligungsberichten ist sicherzustellen, dass öffentliche Unternehmen nicht hinter diesen Anforderungen zurückbleiben.

### **3.2 Methodik und Ablauf der empirischen Analyse**

Untersucht wurde die Beteiligungsberichterstattung auf nationaler (entsprechend Bundesebene), regionaler (entsprechend Bundesländerebene) und lokaler Ebene (entsprechend kommunale Ebene) der nord-, west- und südeuropäischen Ländern Deutschland, Österreich, Schweiz, Schweden, Norwegen, Großbritannien, Frankreich, Niederlande, Belgien, Portugal, Spanien und Griechenland.<sup>26</sup> Im Nachgang wurde für einen zusätzlichen internationalen Vergleich die Beteiligungsberichterstattung auf nationaler Ebene in Israel untersucht. Der Staat Israel ist im Unterschied zu den anderen untersuchten europäischen Ländern erst seit 2010 Mitglied der OECD, sodass hierbei von besonderem Interesse ist, inwieweit die Empfehlung der OECD-Guidelines bereits umgesetzt werden.

---

<sup>26</sup> Die Reihenfolge der Länder erfolgt nach Umfang der empirischen Befunde.

Um Informationen zu der Relevanz öffentlicher Unternehmen in den einzelnen Ländern zu erhalten wurden im Rahmen einer Dokumentenanalyse die themenrelevanten Publikationen einschlägiger internationaler Institutionen analysiert.<sup>27</sup> Auf nationaler Ebene wurde auf den Internetseiten der relevanten Ministerien und Verbände über einschlägige Suchbegriffe nach weiteren länder-spezifischen Informationen recherchiert. Zudem wurden die Statistikämter der Länder sowie das statistische Amt der Europäischen Union (Eurostat) – mit Bitte um Zusendung von Informationen und Tabellen über die Anzahl der öffentlichen Unternehmen insgesamt, auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene sowie deren Anteil an Gewinn und Umsatz in den jeweiligen Branchen – angeschrieben. Von den 12 angeschriebenen Statistikämtern haben sieben geantwortet.

Für Informationen über die Beteiligungsberichterstattung auf lokaler Ebene in den einzelnen Ländern wurde in einem ersten Schritt in den zehn größten Städten (gem. an Einwohnerzahl) bzw. in den deutschsprachigen Städten in Österreich und der Schweiz mit mehr als 30.000 Einwohnern auf den Internetseiten der jeweiligen Stadtverwaltungen über die Suchfunktionen nach themenspezifischen Informationen recherchiert. Bei nicht-deutsch oder -englischsprachigen Ländern wurde für eine erste Analyse zunächst nach relevanten englischsprachigen Informationen und Dokumenten gesucht. In einem zweiten Schritt wurden die Stadtverwaltungen mit Bitte um Zusendung relevanter Berichte und Dokumente sowie Informationen zu Beteiligungsunternehmen, gesetzlichen Verpflichtungen und konsolidiertem Jahresabschluss angeschrieben und nach angemessener Frist mit einem Erinnerungsschreiben wiederholt um Zusendung der o.g. Informationen gebeten.<sup>28</sup> Bei der überwiegenden Mehrheit der angeschriebenen Stadtverwaltungen blieb eine Antwort aus oder war unzureichend. Ergänzend wurden ausgewählte Stadtverwaltungen in den Länder Griechenland, Spanien und Portugal, bei denen keine Antwort erfolgte, in telefonischen Interviews zu den o.g. Aspekten befragt.

In Ländern in denen kaum verwertbare Informationen und Daten auf lokaler Ebene veröffentlicht bzw. identifiziert werden konnten, wurde zusätzlich auf nationaler Ebene nach dem erläuterten methodischen Vorgehen recherchiert und relevante Dokumente ausgewertet. Zumeist ist die Datenlage für öffentliche Unternehmen auf nationaler Ebene – in Deutschland vergleichbar mit der Bundesebene – meist umfangreicher und Datenmaterial besser zugänglich. Sofern ein Beteiligungsbericht nur auf nationaler Ebene identifiziert werden konnte, wurde dieser mit Hilfe des entwickelten Prüfungsschemas ausgewertet.

Ergänzend zu den Länderbefragungen wurden, im Rahmen einer Expertenbefragung, Institutionen und Akteure der OECD, Weltbank, IMF und Europäischen Union, Städte- und Gemeindebünde sowie relevante Forschungsinstitutionen und Wissenschaftler mit Bitte um Zusendung von Informationen und Dokumenten zur städtischen Beteiligungsberichterstattung, zu diesbezüglich

---

<sup>27</sup> Der Umfang der Informationen zu der Relevanz öffentlicher Unternehmen unterscheidet sich in den einzelnen Länderabschnitten. Für jedes Land wurden in den entsprechenden Abschnitten explizit die Informationen zusammengefasst, die über das methodische Vorgehen gewonnen werden konnten.

<sup>28</sup> Für die Länder Schweden, Norwegen und die Niederlande wurde aufgrund der umfangreichen Informationen aus internationalen Kooperationen keine zusätzliche Befragung der Stadtverwaltungen vorgenommen.

vorhandenen rechtlichen Bestimmungen und zur Accountability und Transparenz öffentlicher Unternehmen in den untersuchten Ländern befragt.

## 4 Befunde der empirischen Analyse

### 4.1 Deutschland

#### 4.1.1 Organisations- und Rechtsformen öffentlicher Unternehmen und Beteiligungen

In Deutschland gibt es ca. 15.000 öffentliche Unternehmen. Im Berichtsjahr 2011 erzielten die 15.127 Berichtseinheiten der Jahresabschlussstatistik einen Gesamtertrag von rund 501 Mrd. Euro und gaben rund 493 Mrd. Euro für Aufwendungen aus. Der Zugang an Sachanlagen – vergleichbar mit den Bruttoanlageinvestitionen – betrug 48 Mrd. Euro.<sup>29</sup> Nach empirischen Studien arbeiten in den Städten bzw. Kommunen im Bundesdurchschnitt etwa 50% der von der öffentlichen Hand Beschäftigten außerhalb der Kernverwaltung in ausgegliederten Organisationseinheiten wie öffentlichen Unternehmen. Diese Ausgliederungen tätigen über die Hälfte der Sachinvestitionen der öffentlichen Hand. Die Verschuldung in den ausgegliederten Organisationseinheiten liegt oft noch höher als der Schuldenstand der öffentlichen Kernhaushalte (vgl. Bertelsmann Stiftung 2008 und 2013).

Tabelle 3 stellt die in Deutschland zur Erbringung öffentlicher Aufgaben genutzten privatrechtlichen und öffentlich-rechtlichen Rechtsformen dar. Während auf nationaler Ebene fast ausschließlich die GmbH als Rechtsform für öffentliche Unternehmen genutzt wird, werden auf Länderebene neben der GmbH ebenfalls verstärkt Eigenbetriebe und auf lokaler Ebene GmbHs, Eigenbetriebe und Zweckverbände genutzt (vgl. Statistisches Bundesamt Deutschland 2011, S. 157).

Rechtsform	rechtlich selbstständig / nicht selbstständig
<b>Privatrechtliche Formen</b>	
Aktiengesellschaft (AG)	rechtlich selbstständig
Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH)	
Kommanditgesellschaft (KG)	
Sonstige private Rechtsformen (z.B. eingetragener Verein, Genossenschaft)	
<b>Öffentlich-rechtliche Formen</b>	
Eigenbetrieb	nicht rechtlich selbstständig
Zweckverband	rechtlich selbstständig
Sonstige Körperschaft des öffentlichen Rechts	
Anstalt des öffentlichen Rechts	
Stiftung des öffentlichen Rechts	

Tabelle 3: Rechtsformen öffentlicher Unternehmen in Deutschland

<sup>29</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt Deutschland, [https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/OeffentlicheFinanzenSteuern/OeffentlicheFinanzen/FondsEinrichtungenUnternehmen/Tabellen/Jahresabschluesse\\_Wirtschaftsbereiche.html](https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/OeffentlicheFinanzenSteuern/OeffentlicheFinanzen/FondsEinrichtungenUnternehmen/Tabellen/Jahresabschluesse_Wirtschaftsbereiche.html), Zugriff am: 12.09.2014.

#### 4.1.2 Veröffentlichung und Inhaltsanalyse von Beteiligungsberichten zu Governance und Performance

Die folgende Tabelle 4 veranschaulicht die Studienergebnisse für die einzelnen Kategorien. Im Schnitt erreichen die Städte 43,6 von 175 möglichen Punkten. Allerdings unterscheidet sich die Qualität der Beteiligungsberichte sehr deutlich. Links in der Tabelle ist angeführt, wie viele Kriterien bzw. Punkte in der jeweiligen Kategorie erfüllt werden konnten. In der Spalte „Max“ steht der vom besten Beteiligungsbericht in dieser Kategorie erreichte Wert. Dies zeigt deutlich, dass die Kriterien keine „theoretische Illusion“ sind und eine Realisierung möglich ist. Zudem wurde jedes Kriterium zumindest in einem Beteiligungsbericht erfüllt, was die praktische Machbarkeit zusätzlich unterstreicht. Ein Kriterium wurde für den jeweiligen Beteiligungsbericht mit „erfüllt“ eingestuft, wenn mindestens 70% der unmittelbaren Beteiligungen mit einer Beteiligungsquote der Stadt von über 50 % über das jeweilige Kriterium informierten.

Dimension	Kategorie des Beteiligungsberichts	Mögliche Punktzahl	Durchschnitt	Durchschnitt in %	Maximal Erreichte Punktzahl
Übergreifende und zusammengefasste Informationen über Beteiligungsportfolio	Allgemeine Informationen	5	1,7	34,0	4
	Organigramm und Übersichtstabelle	14	7,7	55,0	13
	Gesamtübersicht zu Kennzahlen der Unternehmen	18	3,2	17,8	13
	Gesamtübersicht zu Personal der Unternehmen	24	1,2	5,0	15
Informationen zu einzelnen Unternehmen	Unternehmen allgemein	5	2,2	44,0	4
	Unternehmensziele	6	2,4	40,0	5
	Finanzielle Verbindungen zwischen Stadt und Unternehmen	6	1,9	31,7	6
	Finanzkennzahlen	43	15,2	35,3	27
	Leistungs- und Wirkungskennzahlen	3	0,4	13,3	3
	Geschäftsführung/Vorstand	6	1,2	20,0	4
	Aufsichtsgremium	8	3,1	38,8	6
	Personal/Anzahl Beschäftigte	28	2,9	10,4	12
Abschlussprüfung	9	0,5	5,6	3	
Summe		175	43,6	24,9	114

Tabelle 4: Analyse deutscher Beteiligungsberichte: Erreichungsgrade der Kategorien (n = 77)

Bei näherer Betrachtung der Einzelkriterien ist eine deutliche Diskrepanz bei den Erfüllungsquoten zu erkennen (vgl. Abbildung 2). Wird über einige Aspekte mehrheitlich berichtet, finden sich zu anderen relevanten Anforderungen und politisch formulierten Zielen in den Berichten zahlreicher Städte keine Informationen.

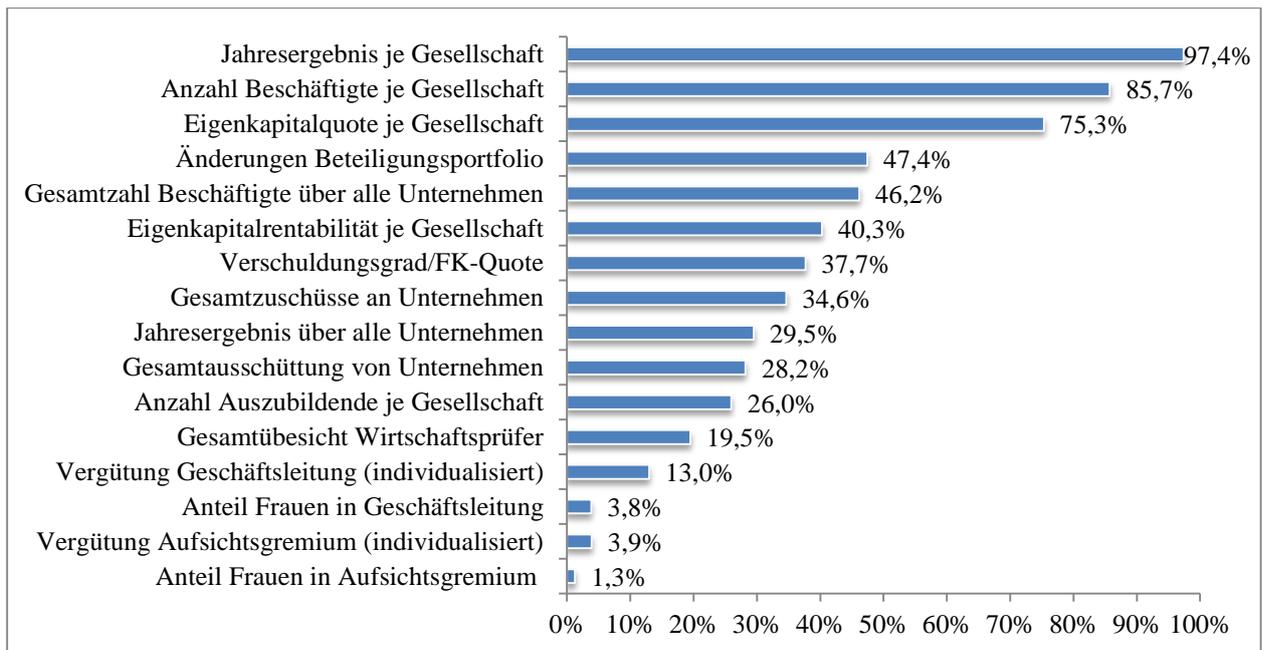


Abbildung 2: Erfüllung einzelner Informationskriterien in Beteiligungsberichten

Insgesamt hat sich die Beteiligungsberichterstattung der deutschen Städte in den letzten Jahren verbessert. In vielen Städten finden sich ansprechende Beteiligungsberichte oder verfolgenswerte Beispiele für einzelne Kategorien und Kriterien. Bei Betrachtung des Gesamtdurchschnitts ist im Gesamtergebnis jedoch festzustellen, dass die Beteiligungsberichte vielfach noch nicht anforderungsgerecht ausgestaltet sind und Chancen nicht ausgeschöpft werden. Anknüpfungspunkte für zusätzliche Weiterentwicklungen bieten dabei die in vielen Städten identifizierten Good Practice Beispiele.

Im Folgenden werden die im Rahmen einer Untersuchung der Qualität von Beteiligungsberichten von 77 deutschen Kommunen nach dem zugrundgelegten Kriterienraster drei besten Beteiligungsberichte der Städte Darmstadt (112 Punkte), Berlin (79 Punkte) und Hannover (79 Punkte) exemplarisch vorgestellt.

Im Städtevergleich ist von wissenschaftlicher Seite auf der Basis des Modells sachgerecht hervorzuheben, dass der vorliegende Darmstädter Bericht<sup>30</sup> insgesamt der beste Beteiligungsbericht der untersuchten Städte ist. Auch dieser erfüllt nicht alle Kriterien, liegt jedoch mit deutlichem Abstand an der Spitze und ist in diesem Sinne am dichtesten am Ideal des Modells. Vor allem tritt in Darmstadt im Vergleich die kontinuierliche Weiterentwicklung des Berichts in den letzten Jahren positiv hervor (vgl. Tabelle 5).

<sup>30</sup> Vgl. HEAG, <http://www.heag.de/site/stadtwirtschaft,beteiligungsbericht>, Zugriff am: 09.09.2014.

Dimension	Geprüfte Kategorie	Max. Punkte	Bericht Darmstadt (2012)
Übergreifende und zusammengefasste Informationen über Beteiligungsportfolio	Allgemeine Informationen	5	4
	Organigramm und Übersichtstabelle	14	13
	Gesamtübersicht zu Kennzahlen der Unternehmen	18	13
	Gesamtübersicht zu Personal der Unternehmen	24	15
Informationen zu einzelnen Unternehmen	Unternehmen allgemein	5	4
	Unternehmensziele	6	4
	Finanzielle Verbindungen zwischen Stadt und Unternehmen	6	3
	Finanzkennzahlen	43	33
	Leistungs- und Wirkungskennzahlen	3	3
	Geschäftsführung/Vorstand	6	3
	Aufsichtsgremium	8	5
	Personal/Anzahl Beschäftigte	28	10
Abschlussprüfung	9	2	
		175	112

Tabelle 5: Kriterienprüfung des Beteiligungsberichts der Stadt Darmstadt

Den zweiten Platz teilen sich die Beteiligungsberichte der Städte Berlin<sup>31</sup> und Hannover<sup>32</sup>. Diese erreichen beide 79 Punkte (45,1%), weisen allerdings teilweise unterschiedliche Stärken und Schwächen auf. Während beide Berichte in den Kategorien „Organigramm und Übersichtstabelle“, „Gesamtübersicht zu Personal der Unternehmen“ und „Aufsichtsgremium“ ähnlich und mittelmäßig abschneiden, existieren bei anderen Kategorien deutliche Unterschiede (vgl. Tabelle 6 und 7).

Dimension	Geprüfte Kategorie	Max. Punkte	Bericht Berlin (2011)
Übergreifende und zusammengefasste Informationen über Beteiligungsportfolio	Allgemeine Informationen	5	1
	Organigramm und Übersichtstabelle	14	8
	Gesamtübersicht zu Kennzahlen der Unternehmen	18	12
	Gesamtübersicht zu Personal der Unternehmen	24	15
Informationen zu einzelnen Unternehmen	Unternehmen allgemein	5	4
	Unternehmensziele	6	3
	Finanzielle Verbindungen zwischen Stadt und Unternehmen	6	6
	Finanzkennzahlen	43	15
	Leistungs- und Wirkungskennzahlen	3	3
	Geschäftsführung/Vorstand	6	2
	Aufsichtsgremium	8	4
	Personal/Anzahl Beschäftigte	28	6
Abschlussprüfung	9	0	
		175	79

Tabelle 6: Kriterienprüfung des Beteiligungsberichts der Stadt Berlin

<sup>31</sup> Vgl. Stadt Berlin, [http://www.berlin.de/sen/finanzen/dokumentendownload/vermoegen/beteiligungsberichte/beteiligungsbericht\\_2013\\_band\\_1.pdf](http://www.berlin.de/sen/finanzen/dokumentendownload/vermoegen/beteiligungsberichte/beteiligungsbericht_2013_band_1.pdf); [http://www.berlin.de/sen/finanzen/dokumentendownload/vermoegen/beteiligungsberichte/beteiligungsbericht\\_2013\\_band\\_2.pdf](http://www.berlin.de/sen/finanzen/dokumentendownload/vermoegen/beteiligungsberichte/beteiligungsbericht_2013_band_2.pdf), Zugriff am: 09.09.2014.

<sup>32</sup> Vgl. Stadt Hannover, [http://www.hannover.de/content/download/372188/7456931/version/2/file/beteiligungsbericht\\_lhh\\_2012\\_t.pdf](http://www.hannover.de/content/download/372188/7456931/version/2/file/beteiligungsbericht_lhh_2012_t.pdf), Zugriff am: 09.09.2014.

Dimension	Geprüfte Kategorie	Max. Punkte	Bericht Hannover (2011)
Übergreifende und zusammengefasste Informationen über Beteiligungsportfolio	Allgemeine Informationen	5	3
	Organigramm und Übersichtstabelle	14	9
	Gesamtübersicht zu Kennzahlen der Unternehmen	18	9
	Gesamtübersicht zu Personal der Unternehmen	24	15
Informationen zu einzelnen Unternehmen	Unternehmen allgemein	5	1
	Unternehmensziele	6	4
	Finanzielle Verbindungen zwischen Stadt und Unternehmen	6	0
	Finanzkennzahlen	43	24
	Leistungs- und Wirkungskennzahlen	3	1
	Geschäftsführung/Vorstand	6	1
	Aufsichtsgremium	8	3
	Personal/Anzahl Beschäftigte	28	10
	Abschlussprüfung	9	0
		175	79

Tabelle 7: Kriterienprüfung des Beteiligungsberichts der Stadt Hannover

Der Berliner Beteiligungsbericht weist in der Kategorie „Unternehmen allgemein“ sehr viele relevante Informationen aus und stellt auch die „finanziellen Verbindungen zwischen Stadt und Unternehmen“ sowie „Leistungs- und Wirkungskennzahlen“ vorbildlich dar. Im Beteiligungsbericht der Stadt Hannover werden Finanzkennzahlen dagegen umfassender ausgewiesen. Große Entwicklungspotenziale bestehen bei beiden Berichten v.a. im Ausweis von Informationen der Kategorien „Personal/Anzahl Beschäftigte“ und bei der Abschlussprüfung. Der Beteiligungsbericht der Stadt Hannover sollte zudem um allgemeine Unternehmensinformationen und um den Ausweis finanzieller Verbindungen zwischen Stadt und Unternehmen ergänzt werden. Als Good Practice Beispiel kann in diesem Fall der Berliner Beteiligungsbericht genutzt werden, welcher in dieser Kategorie die maximal mögliche Punktzahl erreicht.

Da keiner der 77 Beteiligungsberichte in allen Kategorien die volle Punktzahl erreicht und sich die Stärken der Beteiligungsberichte nach Kategorien unterscheiden, ist von Interesse, welche Beteiligungsberichte in welchen Kategorien als Good Practice Beispiele herangezogen werden können. In Tabelle 8 werden nach der Analyse der deutschen Beteiligungsberichte die besten Berichte je Kategorie dargestellt. Bei gleicher Platzierung in einer Kategorie werden maximal drei Berichte aufgelistet, wobei die Auswahl dieser Berichte anhand der Gesamtpunktzahl absteigend durchgeführt wurde.

<b>Dimension</b>	<b>Kategorie des Beteiligungsberichts (maximal mögliche Punktzahl)</b>	<b>Beste(r) deutsche(r) Beteiligungsbericht(e) (Punktzahl)</b>
Übergreifende und zusammengefasste Informationen über Beteiligungsportfolio	Allgemeine Informationen (5)	Darmstadt (4), Leipzig (4), Bremen (4)
	Organigramm und Übersichtstabelle (14)	Darmstadt (13), Essen (13), Jena (12)
	Gesamtübersicht zu Kennzahlen der Unternehmen (18)	Darmstadt (13), Berlin (12), Karlsruhe (12)
	Gesamtübersicht zu Personal der Unternehmen (24)	Darmstadt (15), Berlin (15)
Informationen zu einzelnen Unternehmen	Unternehmen allgemein (5)	Darmstadt (4), Berlin (4), Trier (4)
	Unternehmensziele (6)	Darmstadt (6), Schwerin (5), Cottbus (5)
	Finanzielle Verbindungen zwischen Stadt und Unternehmen (6)	Berlin (6), Erfurt (6), Pforzheim (6)
	Finanzkennzahlen (43)	Darmstadt (33), Leipzig (27), Dresden (27)
	Leistungs- und Wirkungskennzahlen (3)	Darmstadt (3), Berlin (3), Karlsruhe (3)
	Geschäftsführung/Vorstand (6)	Essen (4), Mülheim an der Ruhr (4)
	Aufsichtsgremium (8)	Ludwigshafen am Rhein (6), Essen (6), Salzgitter (6)
	Personal/Anzahl Beschäftigte (28)	Bremen (12)
Abschlussprüfung (9)	Schwerin (3)	

Tabelle 8: Führende deutsche Beteiligungsberichte nach Kategorie

Die Übersicht verdeutlicht, dass der Beteiligungsbericht der Stadt Darmstadt in vielen Kategorien als Anknüpfungspunkt herangezogen werden kann. Ähnlich verhält es sich mit dem Beteiligungsbericht von Berlin, welcher in mehreren Kategorien richtungsweisend ist.

Ebenfalls wird ersichtlich, dass bei vielen Beteiligungsberichten einschlägige Kategorien (insb. „Allgemeine Informationen“, „Organigramm und Übersichtstabelle“, „Unternehmen allgemein“, „finanzielle Verbindungen zwischen Stadt und Unternehmen“, „Leistungs- und Wirkungskennzahlen“ und „Aufsichtsgremium“) gut dargestellt worden sind und es hierbei vielfache Orientierungsmöglichkeiten bei der Weiterentwicklung einzelner Beteiligungsberichte gibt. Besonders schwach ausgeprägt sind dagegen übergreifend die Personalkategorien in beiden Dimensionen sowie Informationen zur Abschlussprüfung.

Zur Weiterentwicklung der deutschen Beteiligungsberichte können die hier vorgestellten Good Practice Beispiele wertvolle Anknüpfungspunkte bieten. Weitere stellvertretende Einzelbeispiele aus dem Darmstädter Bericht sind z.B. die Übersichten über Veränderungen im Beteiligungsportfolio gegenüber dem Vorjahr sowie zu Zuschüssen, Bürgschaften und Konzessionsabgaben. Weiterführend sollten andere Städte prüfen, ob sie dem Beispiel Darmstadt folgen und einen Feedbackbogen dem Bericht beifügen und im Internet bereitstellen. Diese gezielte Einladung bietet eine wertvolle Zusatzchance, die Gedanken von allen Lesern im Sinne eines partizipativen Ideenmanagements für die Fortentwicklung zu nutzen.

## 4.2 Österreich

### 4.2.1 Organisations- und Rechtsformen öffentlicher Unternehmen und Beteiligungen

In Österreich werden für öffentliche Unternehmen die öffentlich-rechtliche Form der Körperschaft des öffentlichen Rechts und die privatrechtlichen Rechtsformen der Gesellschaft mit beschränkter Haftung, der Kommanditgesellschaft und der Aktiengesellschaft genutzt (vgl. Tabelle 9).

Rechtsform	rechtlich selbstständig / nicht selbstständig	vergleichbare Rechtsform in Deutschland
<b>Privatrechtliche Rechtsformen</b>		
Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH)	rechtlich selbstständig	GmbH
Kommanditgesellschaft (KG)	rechtlich selbstständig	KG
Aktiengesellschaft (AG)	rechtlich selbstständig	AG
<b>Öffentlich-rechtliche Rechtsform</b>		
Körperschaft des öffentlichen Rechts	rechtlich selbstständig	Körperschaft des öffentlichen Rechts

Tabelle 9: Rechtsformen öffentlicher Unternehmen in Österreich

Nach einer Befragung der Mitglieder des österreichischen Städtebundes im Jahr 2008 gehört bei den privatrechtlichen Rechtsformen die GmbH zu der häufigsten Rechtsform, gefolgt von der KG und AG.<sup>33</sup> Letztgenannte Rechtsform kommt insb. bei Holdingstrukturen mit mehreren Tochtergesellschaften vor und ist vornehmlich in etwas größeren Städten mit mehr als 10.000 Einwohnern anzutreffen (vgl. Biwald/Mitterer/Parzer 2008; Hauth/Grossmann 2012). Bei den öffentlich-rechtlichen Rechtsform überwiegt die Körperschaft des öffentlichen Rechts (vgl. Bundesministerium für Finanzen Österreich 2012), wobei öffentlich-rechtliche Rechtsformen tendenziell weniger häufig vertreten sind.

In Österreich gibt es laut amtlicher Statistik auf allen drei Verwaltungsebenen ca. 2.800 öffentliche Unternehmen.<sup>34</sup> Davon befindet sich die überwiegende Mehrheit (2.119 Unternehmen) auf lokaler Ebene.<sup>35</sup> Es arbeiten auf regionaler Ebene in den Bundesländern etwa 30% der von der öffentlichen Hand Beschäftigten außerhalb der Kernverwaltung in ausgegliederten Organisationseinheiten wie öffentlichen Unternehmen. Auf nationaler Ebene liegt dieser Anteil bei 18,4%.<sup>36</sup>

<sup>33</sup> Gemeint sind die Rechtsformen von Unternehmen, bei denen die Städte eine Mehrheitsbeteiligung von  $\geq 50\%$  haben.

<sup>34</sup> Diese werden im Rahmend der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung in finanzielle und nichtfinanzielle Kapitalgesellschaften unterschieden (vgl. Statistik Austria, [http://www.statistik.gv.at/web\\_de/statistiken/oeffentliche\\_finanzen\\_und\\_steuern/oeffentliche\\_finanzen/oeffentlicher\\_sektor/index.html](http://www.statistik.gv.at/web_de/statistiken/oeffentliche_finanzen_und_steuern/oeffentliche_finanzen/oeffentlicher_sektor/index.html), Zugriff am: 17.09.2014).

<sup>35</sup> Vgl. Statistik Austria, [http://www.statistik.gv.at/web\\_de/statistiken/oeffentliche\\_finanzen\\_und\\_steuern/oeffentliche\\_finanzen/oeffentlicher\\_sektor/index.html](http://www.statistik.gv.at/web_de/statistiken/oeffentliche_finanzen_und_steuern/oeffentliche_finanzen/oeffentlicher_sektor/index.html), Zugriff am: 17.09.2014

<sup>36</sup> Vgl. Öffentlicher Dienst Österreich, <https://www.oeffentlicherdienst.gv.at/fakten/oesterreich/basiskennanden/basiskennanden.html>, Zugriff am: 17.09.2014.

## 4.2.2 Veröffentlichung und Inhaltsanalyse von Beteiligungsberichten zu Governance und Performance

Die Analyse ergab, dass 2013 bis auf die Stadt Innsbruck keine Stadt einen Beteiligungsbericht im Internet veröffentlicht. Nach der Befragung der Finanzverwaltungen der jeweiligen Städte erstellen neben Innsbruck nur drei Städte (Klagenfurt, Salzburg und Villach) einen Beteiligungsbericht.

Zur Begründung der Nicht-Veröffentlichung führt z.B. Villach an, dass der Beteiligungsbericht (zu) viele Detailinformationen über abgehaltene Generalversammlungen enthalte, die der Öffentlichkeit nicht zur Verfügung gestellt werden könnten. Aus diesem Grund erarbeitet die Stadt nach eigenen Angaben zurzeit einen Beteiligungsbericht, der auch der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden soll.

Alle 14 betrachteten Städte verfügen über einen sog. „Beteiligungsspiegel“ bzw. eine „Beteiligungsübersicht“, welche(r) zumeist in den sog. Rechnungsberichten aufgeführt oder teilweise separat online veröffentlicht wird.<sup>37</sup> Jedoch ist der Informationsgehalt der Beteiligungsspiegel bzw. Beteiligungsübersichten nicht mit einem Beteiligungsbericht vergleichbar. Sie enthalten i.d.R. ausschließlich eine Auflistung der städtischen Beteiligungen, einschließlich Unternehmensrechtsformen mit den absoluten und/oder prozentualen Gesellschaftsanteilen der Stadt. Lediglich die Beteiligungsübersicht der Stadt Graz wird durch Bilanz und GuV der wichtigsten Beteiligungsunternehmen sowie um die Vermögensrechnungen der städtischen Eigenbetriebe ergänzt.

In allen untersuchten Beteiligungsspiegeln bzw. -übersichten fehlen zahlreiche, aussagekräftige Informationen über das Gesamtbeteiligungsportfolio sowie zu einzelnen Unternehmen, die ein veröffentlichter Beteiligungsbericht entsprechend der in Kapitel 2 hergeleiteten und veranschaulichten Inhalte enthalten sollte.

**Analyse des Beteiligungsberichtes der Stadt Innsbruck:** Im Beteiligungsbericht der Stadt Innsbruck werden die Beteiligungen in einem übersichtlichen Organigramm aufgeführt (vgl. Stadt Innsbruck 2013, S. 6). Dieses enthält die Anteile der Stadt sowie alle unmittelbaren Beteiligungen sowie deren Rechtsformen. Es fehlen jedoch Angaben zur Höhe des Stammkapitals, zu städtischen Eigenbetrieben sowie Angaben zu unmittelbar und mittelbar beherrschten Beteiligungen, die auch nicht in einer aggregierten Tabelle geliefert werden. Weiterhin werden z.B. keine Informationen geliefert, ob seit dem letzten erstellten Beteiligungsbericht Privatisierungen oder Rekommunalisierungen erfolgt sind sowie keinerlei Angaben zum aggregierten Gesamtumsatz aller Beteiligungen ausgewiesen. Informationen über die Anzahl der Beschäftigten werden tabellarisch am Ende des Berichts aufgeführt (vgl. Stadt Innsbruck 2013, S. 132). Hierbei gehen allerdings nur die aktuellen Belegschaftszahlen und die des letzten Jahres der einzelnen Unter-

---

<sup>37</sup> Vgl. z. B. Stadt Graz, <http://www.graz.at/cms/beitrag/10208544/5024432/>, Zugriff am: 17.09.2014; Stadt Villach, <http://www.villach.at/inhalt/2860.asp>, Zugriff am: 17.09.2014.

nehmen hervor, ohne z.B. Aufschluss über den Anteil von Frauen in unterschiedlichen Hierarchieebenen oder einer Gegenüberstellung mit der Anzahl der Beschäftigten der Kernverwaltung der Stadt zu geben.

<b>Dimension</b>	<b>Geprüfte Kategorie</b>	<b>Max. Punkte</b>	<b>Bericht Innsbruck (2013)</b>
Übergreifende und zusammengefasste Informationen über Beteiligungsportfolio	Allgemeine Informationen	5	0
	Organigramm und Übersichtstabelle	14	3
	Gesamtübersicht zu Kennzahlen der Unternehmen	18	1
	Gesamtübersicht zu Personal der Unternehmen	24	1
Informationen zu einzelnen Unternehmen	Unternehmen allgemein	5	2
	Unternehmensziele	6	1
	Finanzielle Verbindungen zwischen Stadt und Unternehmen	6	0
	Finanzkennzahlen	43	12
	Leistungs- und Wirkungskennzahlen	3	0
	Geschäftsführung/Vorstand	6	2
	Aufsichtsgremium	8	1
	Personal/Anzahl Beschäftigte	28	3
Abschlussprüfung	9	0	
		175	26

Tabelle 10: Kriterienprüfung des Beteiligungsberichts der Stadt Innsbruck

Einzelbetrachtung der Beteiligungen: Bei den einzelnen Beteiligungen der Stadt Innsbruck (vgl. im Folgenden stellvertretend: Stadt Innsbruck 2013, S. 8ff. und S. 18ff.) werden alle weiteren Anteilseigner neben der Stadt mit ihren prozentualen Anteilen an den jeweiligen Beteiligungen aufgeführt. Bei den Geschäftsführungen/Vorständen finden sich zumindest die zusammenaddierten Pensionszusagen für das gesamte Organ. Aufgeschlüsselte Informationen über individuelle Pensionszusagen sowie der individualisierte Ausweis der Vergütung fehlen allerdings. Bei den Aufsichtsräten werden lediglich die Namen der Mitglieder ohne Funktion und Beruf ausgewiesen. Im Bereich der Finanzkennzahlen schneidet der Beteiligungsbericht der Stadt Innsbruck mittelmäßig ab. Hier werden Jahresergebnis, EBIT, Rückstellungen, Pensionsrückstellungen und absolutes Fremdkapital aufgeführt. Allerdings fehlen Informationen zu Eigenkapitalrentabilität und -quote, Anlagenintensität, Abschreibungsquote und Verschuldungsgrad.

Starke Defizite zeigen sich insb. in den Kategorien „Ziele“, „finanziellen Verbindungen“, „Leistungskennzahlen“, der „Abschlussprüfung“ sowie „Personal“ der einzelnen Beteiligungen. Während über finanzielle Verbindungen, Leistungskennzahlen und Abschlussprüfung keinerlei Informationen ausgewiesen werden, werden die Ziele und Personalverhältnisse nur unzureichend beschrieben. So werden bei den Zielen lediglich Finanzziele formalisiert, ohne den öffentlichen Zweck des Unternehmens klar zu nennen. Insgesamt ist der Beteiligungsbericht der Stadt Innsbruck stark auf Finanzkennzahlen ausgelegt. Dies zeigen der Anteil von Bilanzen, Gewinn- und Verlustrechnung sowie der Ausweis ausgewählter Finanzkennzahlen, welche bei der Gesamtbeschreibung der einzelnen Beteiligungen einen sehr hohen Anteil einnehmen. In vielen Bereichen werden für verschiedene Beteiligungen unterschiedliche oder unvollständige Informationen ausgewiesen, so dass u.a. keine einheitliche und vergleichende Betrachtung der städtischen Beteili-

gungen möglich ist (vgl. Tabelle 10). Bilanzierend ist der Beteiligungsbericht der Stadt Innsbruck ein erster richtiger Schritt für mehr Transparenz über die Governance und Aufgabenerfüllung der Beteiligungen der Stadt. Damit hat Innsbruck im Vergleich zu anderen österreichischen Städten eine beispielgebende und von wissenschaftlicher Seite zu begrüßende Vorreiterrolle eingenommen. Allerdings bleibt der Beteiligungsbericht hinter den Anforderungen des hier angelegten Kriterienrasters zurück und schöpft die Potenziale zur Information und Steuerung noch nicht hinreichend aus.

Ebenfalls sind die gesetzlichen Vorschriften zur Beteiligungsberichterstattung in Österreich gegenwärtig als unzureichend zu bezeichnen. Für die Bundesebene ist gem. § 42 Abs. 5 Bundeshaushaltsgesetz (BHG) zwar ein zusammenfassender Bericht über die Ausgliederungen und Beteiligungen des Bundes als Teil der Budgetunterlagen gesetzlich vorgeschrieben. Die gesetzlichen Regelungen gelten jedoch ausschließlich für den Bund. Einen entsprechend verpflichtenden Bericht über Beteiligungen – wie ihn § 42 Abs. 5 BHG vorsieht – gibt es auf regionaler und lokaler Ebene nicht. Für Städte sieht § 17 (2) der Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung lediglich einen Nachweis über den Stand an Wertpapieren und Beteiligungen am Beginn des Finanzjahres, die Veränderungen während des Finanzjahres (Zugänge und Abgänge) und den Stand am Schluss des Finanzjahres als Beilage zum Rechnungsabschluss vor.

## **4.3 Schweiz**

### **4.3.1 Organisations- und Rechtsformen öffentlicher Unternehmen und Beteiligungen**

In der Schweiz gibt es rund 9.000 öffentliche Unternehmen (vgl. Bundesamt für Statistik 2013). In Kernverwaltung und Auslagerungen arbeiten insgesamt 697.615 Beschäftigte, davon rund 42% in ausgelagerten Einheiten (vgl. Bundesamt für Statistik 2013). Im Jahr 2011 betrug der Finanzertrag öffentlicher Unternehmen in den Gemeinden über 600 Mio. Schweizer Franken, während der Investitionsbeitrag öffentlicher Unternehmen insgesamt bei über 873 Mio. Schweizer Franken lag.<sup>38</sup>

In Tabelle 11 sind die in der Schweiz möglichen Rechtsformen für öffentliche Beteiligungen dargestellt. Der Corporate-Governance-Bericht des Schweizerischen Bundesrates sieht für die Ausgliederung von öffentlichen Aufgaben zwei Rechtsformen vor, die selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt und die privatrechtliche Aktiengesellschaft (AG) (vgl. Der Schweizerische Bundesrat 2006, S. 8269). Nach der zugrunde gelegten Methodik und den Ergebnissen dieser Studie ist die AG auf lokaler Ebene am verbreitetsten.

---

<sup>38</sup> Vgl. Eidgenössische Finanzverwaltung Schweiz, <http://www.efv.admin.ch/d/dokumentation/finanzstatistik/berichterstattung.php>, Zugriff am: 17.09.2014.

Rechtsform	rechtlich selbstständig / nicht selbstständig	vergleichbare Rechtsform in Deutschland
Privatrechtliche Rechtsformen		
selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt	rechtlich selbstständig	Anstalt öffentlichen Rechts (AöR)
AG	rechtlich selbstständig	AG
Öffentlich-rechtliche Rechtsformen		
Körperschaft des öffentlichen Rechts	rechtlich selbstständig	Körperschaft des öffentlichen Rechts

Tabelle 11: Rechtsformen öffentlicher Unternehmen in der Schweiz

Unter den Kapitalgesellschaften stehen die folgenden privatrechtlichen Gesellschaftsformen zur Auswahl: AG, Kommandit-AG, GmbH und Verein. Die Stiftung gilt nicht als Gesellschaftsform, da es sich hierbei um gewidmetes Vermögen handelt.<sup>39</sup> Als öffentlich-rechtliche Gesellschaftsformen kommen grundsätzlich in Frage: öffentlich-rechtliche Körperschaft, unselbständige öffentlich-rechtliche Anstalten, selbständige öffentlich-rechtliche Anstalten, spezialgesetzliche AG und – aufgrund des unveränderlichen Stiftungszweckes mit Zurückhaltung zu wählen – öffentliche-rechtliche Stiftungen (vgl. Schedler/Müller/Sonderegger 2013, S. 77ff.).

#### 4.3.2 Veröffentlichung und Inhaltsanalyse von Beteiligungsberichten zu Governance und Performance

Die Internetanalyse der Verwaltungen der deutschsprachigen Städte in der Schweiz mit mehr als 30.000 Tsd. Einwohnern zeigte, dass im Jahr 2013 keine dieser Städte einen Beteiligungsbericht im Internet zur Verfügung stellt. Auch im Rahmen der zusätzlichen schriftlichen Befragung der Finanzverwaltungen der jeweiligen Städte wurden keine Beteiligungsberichte zur Verfügung gestellt. Die Städte verfügen nach Internetrecherche und/oder eigener Aussage über einen sog. „Beteiligungsspiegel“ bzw. eine „Beteiligungsübersicht“, welche(r) zumeist in den sog. Rechnungsberichten aufgeführt oder teilweise separat online veröffentlicht wird (vgl. z.B. Stadt Bern 2012, S. 195f.; Stadt St. Gallen 2012, S. 165ff.; Stadt Zürich 2012, S. 459f.).

Mit Einführung des reformierten Rechnungslegungsmodells HRM2 (Harmonisiertes Rechnungswesen für Öffentliche Haushalte 2) im Jahr 2012 ist der Ausweis der Beteiligungen in den Jahresrechnungen vorgeschrieben. Zu veröffentlichen sind die folgenden Informationen für jede Beteiligung: Name und Rechtsform der Organisation, Tätigkeiten und zu erfüllende öffentliche Aufgaben, Gesamtkapital der Organisation und Anteil des Gemeinwesens, Anschaffungswert und Buchwert der Beteiligung, wesentliche weitere Beteiligte, eigene Beteiligungen der Organisation, Zahlungsströme im Berichtsjahr zwischen Gemeinwesen und Organisation und Angaben zu den erbrachten Leistungen der Organisation, Aussagen zu den spezifischen Risiken einschließlich Eventual- und Gewährleistungsverpflichtungen der Organisation, konsolidierte Bilanz sowie konsolidierte Erfolgsrechnung der letzten Jahresrechnung der Organisation mit Angaben zu den angewendeten Rechnungslegungsstandards (vgl. Konferenz der Kantonalen Fi-

<sup>39</sup> Theoretisch sind alle Kapitalgesellschaftsformen für öffentliche Unternehmen möglich. Die Kommandit-Aktiengesellschaft hat aufgrund der erläuterten Abhängigkeit von einer natürlichen Person allerdings keine praktische Relevanz (vgl. Schedler/Müller/Sonderegger 2013, S. 77).

nanzdirektoren 2007, S. 78). Die Gemeinden Arosa, Flims, Luzein, Thusis und Untervaz gehörten 2012 zu den fünf Pilotgemeinden, die ihre Rechnungslegung erstmalig nach HRM2 führen.<sup>40</sup>

Die untersuchten Beteiligungsspiegel bzw. -übersichten in den Jahresrechnungen sind hinsichtlich ihres Informationsgehalts nicht mit einem Beteiligungsbericht vergleichbar. Sie enthalten i.d.R. lediglich eine Auflistung der städtischen Beteiligungen, einschließlich Rechtsform der Unternehmen, Tätigkeitsfeld, absoluter und/oder prozentualer Gesellschaftsanteile der Stadt sowie Buch- und Anschaffungswert. Lediglich die Stadt Chur veröffentlicht einige zusätzliche qualitative Informationen, z.B. zu wesentlichen weiteren Gesellschaftern, Gesamtaufwand für die Leistungserbringung, spezifischen Risiken, wesentlichen Verflechtungen und angewandter Rechnungslegungsnorm.

In gleicher Weise wie in Österreich, fehlen in allen untersuchten Beteiligungsspiegeln bzw. -übersichten zahlreiche aussagekräftige aggregierte Informationen über das Gesamtbeteiligungsportfolio sowie individuelle Daten zu einzelnen Unternehmen, die ein veröffentlichter Beteiligungsbericht entsprechend der in Kapitel 2 hergeleiteten und veranschaulichten Inhalte enthalten sollte.

Auf **nationaler Ebene** werden Informationen über Verlinkungen zu den Webseiten der Beteiligungsunternehmen bzw. teilweise auch aufbereitete Einzelinformationen ausgewiesen. Für aus Sicht der öffentlichen Hand besonders strategisch relevante Unternehmen werden differenzierte Informationen, u.a. zur Strategie des Bundes für diese Unternehmen veröffentlicht.

**Analyse des Beteiligungsberichtes des Kantons Aargau:** Da aufgrund der empirischen Befunde auf lokaler Ebene keine Berichte auswertbar sind, wurde für die Schweiz auf die nächst höhere Verwaltungsgliederungsebene – die Kantonsebene (entspricht der regionalen Ebene) – zurückgegriffen. Der Kanton Aargau ist der einzige der 26 Kantone der Schweiz, welcher einen Beteiligungsbericht veröffentlicht. Anders als andere veröffentlichte Beteiligungsberichte, die als einzelnes Dokument auf der Homepage der Stadtverwaltung abrufbar sind, veröffentlicht das Department für Finanzen und Ressourcen des Kantons Aargau sog. „Beteiligungsreports“ der letzten sieben Jahre, welche einen Grobüberblick über die kantonalen Beteiligungen geben. Die Beteiligungsreporte werden zweimal jährlich veröffentlicht. Des Weiteren werden für jedes einzelne Unternehmen separate Datenblätter mit den aktuellen individuellen Unternehmensinformationen veröffentlicht. Im Beteiligungsreport des Kantons Aargau werden die Beteiligungen in einer aggregierten Tabelle aufgeführt (vgl. Kanton Aargau 2013, S. 7ff.). Diese enthält Informationen zu Bilanzsumme und Rechtsform der Unternehmen sowie zur Höhe des jeweiligen Stammkapitals und der Anteile der Stadt. Es fehlen jedoch Angaben zu städtischen Eigenbetrieben sowie Angaben zu unmittelbar und mittelbar beherrschten Beteiligungen. Der Bericht verfügt nicht über ein zusätzliches Organigramm, welches einen Überblick über das Gesamtportfolio und die relevanten Geschäfts-/Politikfelder der Stadt gibt. Weiterhin wird keine umfassende Gesamt-

---

<sup>40</sup> Vgl. Kanton Graubünden, <http://www.gr.ch/DE/institutionen/verwaltung/dfg/afg/projekte/HRM2/Seiten/default.aspx>, Zugriff am: 17.09.2014.

übersicht zu Kennzahlen und Personal der Unternehmen (u.a. Gesamtzahl der Mitarbeiter, Gegenüberstellung mit Kernverwaltung, Anteil von Frauen in verschiedenen Hierarchieebenen) ausgewiesen. Eine Ausnahme bildet die Offenlegung der Gesamtausschüttung und Gewinnabführung der Unternehmen an den Kanton.

Dimension	Geprüfte Kategorie	Max. Punkte	Bericht Aargau (2013)
Übergreifende und zusammengefasste Informationen über Beteiligungsportfolio	Allgemeine Informationen	5	3
	Organigramm und Übersichtstabelle	14	5
	Gesamtübersicht zu Kennzahlen der Unternehmen	18	1
	Gesamtübersicht zu Personal der Unternehmen	24	0
Informationen zu einzelnen Unternehmen	Unternehmen allgemein	5	4
	Unternehmensziele	6	2
	Finanzielle Verbindungen zwischen Stadt und Unternehmen	6	3
	Finanzkennzahlen	43	12
	Leistungs- und Wirkungskennzahlen	3	0
	Geschäftsführung/Vorstand	6	1
	Aufsichtsgremium	8	2
	Personal/Anzahl Beschäftigte	28	1
Abschlussprüfung	9	0	
		<b>175</b>	<b>34</b>

Tabelle 12: Kriterienprüfung der Beteiligungsberichte des Kantons Aargau (regionale Ebene)

Einzelbetrachtung der Beteiligungen: In den einzelnen Datenblättern der Unternehmen werden Erreichbarkeit, Link zur Homepage sowie städtische und weitere Anteilseigner genannt. Für jede Beteiligung werden der Gegenstand des Unternehmens und sein öffentlicher Zweck ausgewiesen sowie die Höhe der Abflüsse vom Unternehmen an die Stadt im Vergleich zu den letzten beiden Vorjahren genannt. Vergleichsweise ausführlich werden Finanzkennzahlen offen gelegt. Die Datenblätter enthalten Jahresergebnis, EBIT, ROI und Eigenkapitalrentabilität im Vergleich zu den letzten beiden Vorjahren. Es fehlen allerdings weitere wesentliche Finanzkennzahlen, wie u.a. Eigenkapitalquote, Rückstellungen, Fremdkapital absolut, Verschuldungsgrad, Investitionsquote und Anlagenintensität. Die Mitglieder von Geschäftsführung/Vorstand und Aufsichtsgremium werden namentlich genannt und die Anzahl der Mitarbeiter ausgewiesen.

Insgesamt erreicht der Bericht 34 von 174 möglichen Punkten (vgl. Tabelle 12). Betrachtenswerte Informationen, welche andere Beteiligungsberichte im nationalen und internationalen Vergleich nicht aufweisen, sind zum einen eine Übersicht zu den Veränderungen der personellen Besetzung von Management und Aufsichts- und Verwaltungsräten im Beteiligungsreport. Zum anderen sticht die Aufführung unternehmensspezifischer Erwartungen der Stakeholder in den individuellen Datenblättern der einzelnen Beteiligungsunternehmen positiv hervor.

Starke Defizite zeigen sich in den Kategorien „Unternehmensziele“, „Geschäftsführung/Vorstand“, „Aufsichtsgremium“ und „Personal/Anzahl Beschäftigte“. Für die einzelnen Unternehmen werden keine strategischen, operativen und Finanz- und Wirkungsziele ausgewiesen. Des Weiteren fehlen Angaben zur Vergütung (Gesamt- und individualisierter Ausweis) von Geschäftsführung/Vorstand (hier auch Differenzierung nach fixer und variabler Vergütung) und

Aufsichtsgremium. Für die Aufsichtsgremien werden zwar die bestehenden Ausschüsse aufgeführt, es erfolgen jedoch keine weiterführenden Informationen zu Funktionen, Zuständigkeiten und Berufen der Mitglieder. Für die Kategorie „Personal/Anzahl Beschäftigte“ werden bis auf die Mitarbeiteranzahl des Berichtsjahres keinerlei weiterführende Informationen ausgewiesen, wie z.B. die Anzahl Teilzeitbeschäftigter und Azubis, der Anteil von Frauen in verschiedenen Hierarchieebenen sowie der Altersdurchschnitt der Belegschaft.

Zusammenfassend ist der Beteiligungsbericht des Kantons Aargau ein erster Orientierungsrahmen für mehr Transparenz über die Governance und Aufgabenerfüllung städtischer Beteiligungen in der Schweiz. Aargau hat damit eine von wissenschaftlicher Seite zu begrüßende Vorreiterrolle für andere Kantone und Städte in der Schweiz eingenommen. Dennoch bleibt der Beteiligungsbericht bei vergleichender Betrachtung weiter hinter den Anforderungen zurück und schöpft die Potenziale zur Information und Steuerung noch nicht hinreichend aus.

Die gesetzlichen und untergesetzlichen Vorschriften zur Beteiligungsberichterstattung sind in der Schweiz insgesamt als unzureichend zu bezeichnen. Zwar werden auf nationaler Ebene im Zuge der Diskussion um die Accountability und Transparenz zahlreiche konzeptionelle Dokumente wie der Corporate Governance Bericht des Bundes veröffentlicht, eine konkrete gesetzliche Norm zur Erstellung und Veröffentlichung eines Beteiligungsberichts liegt jedoch nicht vor. Für Kantone und Städte gibt es ebenfalls kaum explizite gesetzliche Vorschriften.<sup>41</sup> Auf lokaler Ebene (Stadtebene) konnte nur im Public Corporate Governance Kodex (PCGK) der Stadt Biel eine konkrete Formulierung zur Erstellung eines Beteiligungsberichts gefunden werden. Darin heißt es in Art. 10: „(1) Die verselbständigten Einheiten haben jährlich einen Beteiligungsbericht nach dem vorgegebenen Raster ... zusammen mit dem Geschäftsbericht bei der für sie zuständigen Direktion einzureichen. (2) Die zuständige Direktion prüft den Beteiligungsbericht und leitet ihn zur Integration in den Wirtschaftsbericht (Bestandteil des Geschäftsberichts) an den Präsidialstab weiter. (3) Der Gemeinderat genehmigt den Beteiligungsbericht bei der Verabschiedung des Geschäftsberichts der Stadt Biel.“ (vgl. Stadt Biel 2010, S. 9). Es ist daher empfehlenswert, die Beteiligungsberichterstattung im Sinne der in Kapitel 3.1 dargestellten Empfehlungen zur anforderungsgemäßen Beteiligungsberichterstattung gesetzlich zu etablieren und in die kantonalen Verfassungen sowie Gemeindeordnungen in der nahen Zukunft durchgehend sowohl eine Verpflichtung zur Erstellung und Behandlung im verantwortlichen politischen Organ als auch zur Veröffentlichung aufzunehmen.

---

<sup>41</sup> Eine sehr konkrete Vorgabe formuliert allerdings der Public Corporate Governance Kodex des Kantons Aargau in Richtlinie 12.

## 4.4 Schweden

### 4.4.1 Organisations- und Rechtsformen öffentlicher Unternehmen und Beteiligungen

In Schweden gibt es auf nationaler Ebene 54 öffentliche Unternehmen mit 175.000 Beschäftigten. Diese Unternehmen erzielten 2012 einen Umsatzvolumen (net turnover) i.H.v. 401 Mrd. Schwedischen Kronen (etwa 45 Mrd. Euro) (vgl. Regeringskansliet 2013, S. 2). Nach Auswertung der E-Mail-Befragung des schwedischen nationalen Statistikbüros gibt es rund 2.000 öffentliche Unternehmen auf lokaler Ebene mit ca. 47.000 Beschäftigten und einem jährlichen Umsatzvolumen (net turnover) von ca. 180 Mrd. Schwedischen Kronen (etwa 20 Mrd. Euro). Der Großteil der Unternehmen befindet sich zu 100 Prozent im Eigentum einer einzelnen Kommune, nur wenige Unternehmen haben mehrere kommunale Anteilseigner. Alle öffentlichen Unternehmen werden in der privatrechtlichen Rechtsform einer GmbH oder AG geführt. Die Ausnahmen bilden die Flughafenaufsicht und nationale Netzagentur die als öffentliche Körperschaften geführt werden (vgl. CES ifo Group Munich 2007, S. 1).<sup>42</sup>

### 4.4.2 Veröffentlichung und Inhaltsanalyse von Beteiligungsberichten zu Governance und Performance

In Schweden werden auf lokaler Ebene keine Beteiligungsberichte erstellt und veröffentlicht. Es existieren hierfür auch keine gesetzlichen und untergesetzlichen Vorschriften. Öffentliche Unternehmen sind allerdings dazu verpflichtet, ihre Geschäftsberichte (Årsbokslut) auf ihren Webseiten oder öffentlichen Online-Registern bzw. Datenbanken<sup>43</sup> zu veröffentlichen.<sup>44</sup> Das Finanzministerium veröffentlicht auf seiner Webseite einen Bericht über die Beteiligungsunternehmen auf **nationaler Ebene** für das Jahr 2012.<sup>45</sup>

**Analyse des Beteiligungsberichtes auf nationaler Ebene:** In dem Beteiligungsbericht („Annual Report State-owned Companies 2012“) (vgl. Tabelle 13) werden in einer Übersichtstabelle zu jedem Unternehmen Bilanzsumme, Umsatz und Mitarbeiteranzahl genannt. Des Weiteren werden in Gesamtübersichten das Gesamtergebnis, durch die Unternehmen getätigte Investitionen und die Gesamtanzahl der Mitarbeiter im Vergleich zu zwei Vorjahren ausgewiesen. Ergänzend hierzu werden in einem Fließschema die für die Steuerung der öffentlichen Unternehmen auf nationaler Ebene relevanten Akteure dargestellt und Prozesse kurz beschrieben. Es fehlen allerdings in der übergreifenden Betrachtung weiterführende Aussagen zu Veränderungen im Gesamtportfolio durch z.B. Privatisierung oder Rekommunalisierung und relevante Kennzahlen zu den Gesamtzuschüssen, Gesamtausschüttung sowie Darlehen, Krediten oder Bürgschaften zwi-

---

<sup>42</sup> Aufgrund der knappen Befunde zu den Rechtsformen öffentlicher Unternehmen in Schweden wird auf eine tabellarische Zusammenfassung verzichtet.

<sup>43</sup> Diese sind vergleichbar mit dem Unternehmensregister auf der Seite des Bundesanzeigers in Deutschland.

<sup>44</sup> Gesetzesgrundlage: „Aktiebolagslagen“ (ABL).

<sup>45</sup> Vgl. The Swedish Government, <http://www.government.se/sb/d/11996/a/227313>, Zugriff am: 14.08.2014.

schen Unternehmen und öffentlicher Hand. Im Rahmen der übergreifenden und zusammenfassenden Informationen über das Beteiligungsportfolio ist die transparente Offenlegung von Informationen zu Frauen in Geschäftsleitungen und Aufsichtsräten besonders positiv hervorzuheben. Es werden sowohl die Anzahl als auch der Anteil individualisiert nach Vorstandsvorsitz, gesamter Geschäftsleitung, Aufsichtsratsvorsitz und gesamtem Aufsichtsratsgremium für zwei Vorjahre genannt. Ebenfalls wird für drei Vorjahre grafisch dargestellt, in wie vielen Aufsichtsgremien eine ausgewogene Geschlechterverteilung besteht.

Dimension	Geprüfte Kategorie	Max. Punkte	Bericht nationale Ebene (2012)
Übergreifende und zusammengefasste Informationen über Beteiligungsportfolio	Allgemeine Informationen	5	1
	Organigramm und Übersichtstabelle	14	5
	Gesamtübersicht zu Kennzahlen der Unternehmen	18	7
	Gesamtübersicht zu Personal der Unternehmen	24	15
Informationen zu einzelnen Unternehmen	Unternehmen allgemein	5	2
	Unternehmensziele	6	3
	Finanzielle Verbindungen zwischen Stadt und Unternehmen	6	4
	Finanzkennzahlen	43	12
	Leistungs- und Wirkungskennzahlen	3	0
	Geschäftsführung/Vorstand	6	1
	Aufsichtsgremium	8	4
	Personal/Anzahl Beschäftigte	28	3
Abschlussprüfung	9	1	
		175	58

Tabelle 13: Kriterienprüfung des Beteiligungsberichts 2012 der nationalen Ebene Schwedens

**Informationen zu einzelnen Unternehmen:** Für jedes Unternehmen werden in einer Übersicht Kontaktdaten und Link zur Webseite sowie Gegenstand des Unternehmens, öffentlicher Zweck und strategische Ziele komprimiert ausgewiesen. Die finanziellen Verbindungen zwischen öffentlicher Hand und Unternehmen werden im Unterschied zu o.g. aggregierten Informationen unternehmensspezifisch offengelegt. Als Finanzkennzahlen werden Jahresergebnis, Betriebsgewinn, Eigenkapitalrentabilität und -quote, Fremdkapital, Umsatzrendite und Verzinsung des eingesetzten Kapitals im Vergleich zum Vorjahr genannt. Positives Alleinstellungsmerkmal über alle untersuchten Beteiligungsberichte ist der Ausweis des Verschuldungsgrades im Vergleich zum Vorjahr. Nicht ausgewiesen werden (Pensions-) Rückstellungen, Investitionsquote, Anlagenintensität und Abschreibungsquote. Deutliche Defizite bestehen bei den Wirkungs- und Leistungskennzahlen. Es erfolgt keine strukturierte Offenlegung relevanter Kennzahlen, sondern lediglich ein „Performance Review“ in dem im Geschäftsjahr erreichte Finanzziele kurz erläutert werden. Alle Mitglieder von Geschäftsführung/Vorstand und Aufsichtsgremium werden namentlich genannt. Der Ausweis der Vergütung erfolgt nur für das Aufsichtsgremium. In einer Übersicht werden personelle Veränderungen von Geschäftsführung/Vorstand und Aufsichtsgremium der einzelnen Unternehmen innerhalb des Geschäftsjahres zusammengefasst. Neben der Mitarbeiteranzahl im Vergleich zum Vorjahr werden die Frauenanteile für die Gesamtbelegschaft,

Geschäftsführung und Aufsichtsgremium ausgewiesen. Es erfolgt allerdings keine weitere Differenzierung der Beschäftigtenangaben nach Teilzeitbeschäftigten und Auszubildenden.

Verfolgenswertes Alleinstellungsmerkmal und potenzieller Weiterentwicklungsansatz ist die Offenlegung der durch das Unternehmen entsprochenen nachhaltigkeitsrelevanten Standards und Initiativen. Hierzu zählen u.a. Angaben zur Einhaltung der GRI-Guidelines und IFRS Standards sowie Aussagen zu Gleichstellungs- und Umweltmaßnahmen.

Auf lokaler Ebene wird den in Kapitel 2.3 skizzierten Anforderungen und OECD-Guidelines nicht entsprochen. Nach den Befunden werden auf lokaler Ebene keine Beteiligungsberichte erstellt und veröffentlicht. Die Ergebnisse legen es daher nahe, für Kommunen gesetzliche und untergesetzliche Vorschriften zur Erstellung und Veröffentlichung von Beteiligungsberichten festzulegen.

## **4.5 Norwegen**

### **4.5.1 Organisations- und Rechtsformen öffentlicher Unternehmen und Beteiligungen**

Öffentliche Unternehmen haben in Norwegen im internationalen Vergleich einen hohen Stellenwert und gemessen an ihrer Finanzvolumen eine hohe Relevanz (vgl. OECD 2005a, S. 25 f.). Im Jahr 2003 beliefen sich die Aktienwerte (share value) der norwegischen privatwirtschaftlichen Unternehmen auf 2.700 Mrd. Norwegische Kronen (entspricht 329,8 Mrd. Euro), von denen die öffentliche Hand 33% der Anteile hielt (entspricht 108,8 Mrd. Euro). Aktuellere Zahlen weisen die öffentliche Hand in Norwegen auf lokaler und nationaler Ebene immer noch als wichtigen Anteilseigner von privatwirtschaftlichen Unternehmen aus. Im Jahr 2010 waren 35,3% der privatwirtschaftlichen Unternehmenswerte an der Oslo Stock Exchange im Besitz der norwegischen Kommunen bzw. des Norwegischen Staates (vgl. Norwegian Ministry of Trade and Industry 2011, S. 8f.). In einer Studie der OECD für das Jahr 2011 wurden 46 öffentliche Unternehmen mit 230.195 Arbeitnehmern und einem Gesamtunternehmenswert von 98,2 Mrd. Euro identifiziert (vgl. Christiansen 2011, S. 8). Die Arbeitnehmeranzahl entspricht 9% der Gesamtbeschäftigung Norwegens, was im internationalen Vergleich den höchsten Beschäftigtenanteil darstellt (vgl. Christiansen 2011, S. 18). Die Unternehmenswerte (value of enterprises) von 98,2 Mrd. Euro sind ebenfalls die höchsten im internationalen Vergleich, verteilen sich jedoch im Unterschied zu anderen Ländern auf eine geringere Anzahl an Unternehmen (vgl. Christiansen 2011, S. 8). Dementsprechend ist die Landschaft öffentlicher Unternehmen in Norwegen tendenziell von großen Unternehmen geprägt, welche sich unter den relevantesten Arbeitgebern des Landes befinden.

In Norwegen werden öffentliche Unternehmen überwiegend in privatrechtlicher Rechtsform geführt. Die häufigsten privatrechtlichen Rechtsformen sind die Allmeen Aksjeselskap (ASA) (entspricht der deutschen AG) und die Aksjeselskap (AS) (entspricht der deutschen GmbH). Die

ASA und AS unterscheiden sich hinsichtlich des Mindestaktienwerts des Unternehmens, der Haftung der Anteilseigner sowie der Vorgaben zur Bildung von Aufsichtsgremien. Zudem gibt es die Sonderrechtsform der SF (Statsforetak), welche am ehesten einem Staatsunternehmen mit Monopolcharakter entspricht (vgl. OECD 2005a, S. 162).<sup>46</sup>

Öffentliche Unternehmen werden in Norwegen unabhängig von der Rechtsform in vier Kategorien eingeteilt (vgl. Tabelle 14). Die ersten drei Kategorien dienen vorrangig der wirtschaftlichen Entwicklung und der Maximierung der Anteilswerte der öffentlichen Hand und sind dem Ministerium für Handel und Wirtschaft unterstellt. Die vierte Kategorie nimmt nichtkommerzielle Ziele im sozialen Bereich sowie sektorspezifische Ziele wahr. Unternehmen, welche in diese Kategorie fallen, sind je nach sektoraler Ausprägung den entsprechenden Ministerien unterstellt (vgl. Norwegian Ministry of Trade and Industry 2011, S. 10f.). Tabelle 14 stellt die genutzten Rechtsformen für verschiedene Unternehmenskategorien dar. Eingeklammerte Rechtsformen stellen seltener genutzte Rechtsformen dar, die erstgenannte Rechtsform hingegen die jeweilig am häufigsten genutzte Form.

Kategorie	Rechtsformen	öffentliche Beteiligung	Vergleichbare Rechtsform in Deutschland
1. Unternehmen mit kommerziellen Zielen	Aksjeselskap (AS)	< 100%	GmbH
	(Allmenn Aksjeselskap (ASA))	< 100%	(AG)
2. Unternehmen mit kommerziellen Zielen und ministerialer Verankerung der Geschäftsführung	Allmenn Aksjeselskap (ASA)	< 100%	AG
	(Aksjeselskap (AS))	< 100%	(GmbH)
3. Unternehmen mit kommerziellen und anderen spezifisch definierten Zielen	Aksjeselskap (AS)	< 100%	GmbH
	(Statsforetak (SF))	100%	(Staatsunternehmen)
	(Allmenn Aksjeselskap (ASA))	< 100%	(AG)
4. Unternehmen mit öffentlichen sektorspezifischen Gestaltungsaufgaben	Aksjeselskap (AS)	< 100%	GmbH
	Statsforetak (SF)	100%	Staatsunternehmen

Tabelle 14: Rechtsformen öffentlicher Unternehmen in Norwegen

#### 4.5.2 Veröffentlichung und Inhaltsanalyse von Beteiligungsberichten zu Governance und Performance

Auf lokaler Ebene konnten keine Beteiligungsberichte sowie gesetzlich und untergesetzliche Vorschriften zur Erstellung und Veröffentlichung von Beteiligungsberichten identifiziert werden.

Auf **nationaler Ebene** gibt es zur Erstellung und Veröffentlichung von Beteiligungsberichten gibt es allerdings keine rechtlichen Vorgaben. Stattdessen wird sich bei der Veröffentlichung der Beteiligungsberichte auf die Empfehlungen der OECD bezogen und diese im Norwegian Code of Practice for Corporate Governance für Norwegen konkretisiert (Vgl. Norwegian Corporate Governance Board 2012). Das Norwegische Ministerium für Handel, Wirtschaft und Fischerei veröffentlicht mit dem „Eierberetningen“ einen Beteiligungsbericht, welcher 55 der 68 direkten

<sup>46</sup> Vgl. DB Interactive Sweden, <http://dbinteractive.dbsverige.se/England/Rad&tips/bolagsfo.htm>, Zugriff am: 15.08.2014.

Beteiligungen des norwegischen Staates beinhaltet. Auf der Internetseite des Ministeriums sind die Berichte der Vorjahre (ab 2005) abrufbar.<sup>47</sup>

**Analyse des Beteiligungsberichts auf nationaler Ebene:** Der Beteiligungsbericht des Jahres 2013 („Eierberetningen 2013“) des norwegischen Staates bietet einen Überblick über 55 nationale Beteiligungen der Unternehmenskategorien 1 und 2 und ist auch in Englisch verfügbar. Der Beteiligungsbericht ist im internationalen Vergleich als sehr guter Bericht einzustufen. In Norwegen erfolgt eine starke Orientierung an den Vorgaben der OECD zur anforderungsgemäßen Berichterstattung über öffentliche Unternehmen. Neben einem Überblick mit tabellarischer Auflistung aller Beteiligungen, ausgewählten Kennzahlen über alle Beteiligungen und einer kurzen Schilderung der maßgeblichen Entwicklungen des letzten Jahres, ist der übergreifende Teil v.a. durch Finanzkennzahlen und Dividenden der Unternehmen für den öffentlichen Träger geprägt. Hierbei werden die Unternehmen bei der Darstellung verschiedener Kennzahlen in zwei verschiedenen Gruppen (Kategorien 1 bis 3 und Kategorie 4) getrennt ausgewiesen. Im übergreifenden Teil finden sich auch Informationen, welche in deutschen Beteiligungsberichten bei der Darstellung der einzelnen Unternehmen ausgewiesen werden: Beispielsweise werden die Gesamtvergütung des Aufsichtsrates und der Wirtschaftsprüfung sowie der Frauenanteil im Aufsichtsrat tabellarisch für alle Unternehmen nach Kategoriengruppe getrennt ausgewiesen. Bevor die Darstellung der einzelnen Unternehmen erfolgt, wird die Wichtigkeit von CSR-Maßnahmen dargelegt. Die Darstellung einzelner Unternehmen erfolgt ebenfalls nach Kategorien getrennt, wobei in der Einzeldarstellung lediglich insgesamt 26 Unternehmen der Kategorien 1 bis 3 ausgewiesen werden. Diese Auswahl wurde getroffen, da ausschließlich Unternehmen, welche im Markt mit kommerziell orientierten Konkurrenten agieren, dargestellt werden sollen (vgl. Norwegian Ministry of Trade, Industry and Fisheries 2013, S. 43). Der Bericht schließt mit der Darstellung der regionalen Gesundheitsbehörden und der namentlichen Aufzählung aller Aufsichtsratsmitglieder der aufgeführten Unternehmen. Insgesamt erreicht der Beteiligungsbericht 53 Punkte (vgl. Tabelle 15).

---

<sup>47</sup> Vgl. The Norwegian Government Website, <http://www.regjeringen.no/en/dep/nfd/kampanjer/statens-eierberetning2012/The-State-Ownership-Report-2012.html?id=725443>, Zugriff am: 15.08.2014.

<b>Dimension</b>	<b>Geprüfte Kategorie</b>	<b>Max. Punkte</b>	<b>Bericht nationale Ebene (2013)</b>
Übergreifende und zusammengefasste Informationen über Beteiligungsportfolio	Allgemeine Informationen	5	3
	Organigramm und Übersichtstabelle	14	4
	Gesamtübersicht zu Kennzahlen der Unternehmen	18	8
	Gesamtübersicht zu Personal der Unternehmen	24	3
Informationen zu einzelnen Unternehmen	Unternehmen allgemein	5	4
	Unternehmensziele	6	2
	Finanzielle Verbindungen zwischen Stadt und Unternehmen	6	2
	Finanzkennzahlen	43	14
	Leistungs- und Wirkungskennzahlen	3	0
	Geschäftsführung/Vorstand	6	5
	Aufsichtsgremium	8	4
	Personal/Anzahl Beschäftigte	28	3
	Abschlussprüfung	9	1
	<b>175</b>	<b>53</b>	

Tabelle 15: Kriterienprüfung des Beteiligungsberichts 2013 der nationalen Ebene Norwegens

Im Übergreifenden Teil erreicht der Bericht 18 von maximal erreichbaren 61 Punkten. Stärken zeigt der Beteiligungsbericht v.a. in den „allgemeinen Informationen“ und im Ausweis der „Kennzahlen zu allen Unternehmen“. Er weist hier vier der sechs erforderlichen Kennzahlen aus, allerdings fehlt stets die Darstellung der Kennzahlen im Vergleich zu mindestens zwei Vorjahren. Im Bereich „Organigramm und Übersichtstabelle“ und besteht Entwicklungspotenzial. Die Informationen zum gesamten Personalstand aller Beteiligungen sind unzureichend. Es fehlen v.a. Informationen zu Frauen in den verschiedenen Hierarchieebenen. Zwar wird der Anteil der Frauen in Geschäftsführung und Aufsichtsrat für jedes Unternehmen und für jede Unternehmenskategorie angeführt, allerdings fehlen hier absolute Zahlen sowie Werte und Anteile für die Gesamtbelegschaft. Auffallend ist im gesamten Bericht die starke Orientierung an der finanzwirtschaftlichen Profitabilität der öffentlichen Unternehmen für die öffentliche Hand. So wird der Fokus in vielen Darstellungen darauf gelegt, wie viel Dividende das Unternehmen in einem bestimmten Zeitraum für die öffentliche Hand erwirtschaftet hat (bezogen auf die Anteile des öffentlichen Trägers).

In der Einzelprüfung der Unternehmen ist zunächst zu beachten, dass nicht alle Unternehmen aufgeführt sind. Von den 55 Unternehmen, die in die Kennzahlenübersicht des übergreifenden Teils einbezogen wurden, sind nur 26 Unternehmen zusätzlich einzeln dargestellt. Der Beteiligungsbericht erreicht hier 35 von 114 Punkten. Überdurchschnittlich schneidet der Bericht in den Kategorien „Unternehmen allgemein“, „Geschäftsführung/Vorstand“, „Aufsichtsgremium“ sowie „Finanzkennzahlen“ ab. Hier werden nahezu alle relevanten Informationen ausgewiesen. Bezüglich des Aufsichtsgremiums fehlen allerdings Informationen über Zuständigkeiten und Funktionen der Mitglieder sowie über eventuell gebildete Ausschüsse. Auch wird keine individualisierte Aufschlüsselung der Vergütung je Aufsichtsratsmitglied aufgeführt. Hinsichtlich der Finanzkennzahlen zeigt sich ein ähnliches Bild wie bei der „Gesamtübersicht zu Kennzahlen der

Unternehmen“. Auch hier werden die relevanten Kennzahlen überwiegend ausgewiesen, es fehlt allerdings der Vergleich mit mindestens zwei Vorjahren. In den Kategorien „Unternehmensziele“ sowie „Finanzielle Verbindungen“ erreicht der Bericht ein durchschnittliches Ergebnis. Kritisch ist allerdings, dass weder definierte Finanz-, noch Wirkungs- oder Leistungsziele ausgewiesen werden. Unterdurchschnittlich schneiden die Kategorien „Leistungs- und Wirkungskennzahlen“, „Personal/Anzahl Beschäftigte“ sowie „Abschlussprüfung“ ab. Informationen zum Personalbestand sind ähnlich wie auf übergreifender Ebene äußerst schwach ausgeprägt. Lediglich die Anzahl aller Beschäftigten (incl. Vergleich zum Vorjahr) sowie der Anteil von Frauen in der Gesamtbelegschaft werden genannt. Hier fehlen – ebenfalls wie im übergreifenden Teil – Informationen zu Frauen in verschiedenen Hierarchieebenen, aber auch zu Anzahl der Teilzeitbeschäftigten oder Auszubildenden. Hinsichtlich der Abschlussprüfung wird lediglich das prüfende Unternehmen angegeben ohne auf Gesamtkosten oder Trennung von Prüfungs- und Beratungskosten einzugehen. Ebenfalls fehlen Übersichten der Abschlussprüfer der letzten Jahre.

## **4.6 Großbritannien**

### **4.6.1 Organisations- und Rechtsformen öffentlicher Unternehmen und Beteiligungen**

Organisationen zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben werden in Großbritannien als öffentlich-rechtliche und privatrechtliche Rechtsformen geführt (vgl. Tabelle 1 in Abschnitt 2.1). Unter Agencies der Typen 2 und 3 fallen privatrechtliche Formen, welche in Großbritannien als „Public Bodies“ bezeichnet werden. Diese öffentlichen Unternehmen werden in „Non-Departmental Public Bodies“ (NDPB) und „Public Corporations (PC)“ unterschieden. Die genutzten Rechts- und Organisationsformen sind aufgrund der Entwicklungs- bzw. Reformspezifika (u.a. Agencification, top-down Prozess) und einer grundsätzlich stärkeren Zentralisierung des öffentlichen Sektors in Großbritannien nur eingeschränkt mit Deutschland und anderen europäischen Ländern zu vergleichen (vgl. dazu stellvertretend Barlow/Röber 1996, S. 78).

In Großbritannien gibt es auf lokaler Ebene kein Beteiligungsmanagement. Stattdessen werden Beteiligungen auf nationaler Ebene prinzipiell über ein dezentralisiertes Modell gesteuert: Die Ausgliederungen werden einzelnen Ministerien (Departments) unterstellt (vgl. OECD 2005a, S. 44f. und OECD 2011, S. 18).

Während NDPB einen hohen Grad an „Öffentlichkeit“ besitzen, also z.B. durch die öffentliche Hand auf öffentlichen oder privatrechtlichen Grundlagen gegründet werden, von der öffentlichen Hand finanziert und dieser rechenschaftspflichtig sind, fehlt dieses Merkmal bei PC. Hierbei handelt es sich hingegen prinzipiell um privatwirtschaftliche Unternehmen, welche einen öffentlichen Zweck erfüllen (vgl. Flinders 2008, S. 5). Neben dieser klaren Abgrenzung gibt es jedoch Sonderformen, wie z.B. PC, welche nicht organisatorisch und rechtlich autonom sind, sondern durch die öffentliche Hand gesteuert werden (vgl. Cabinet Office 2012).

NDPB können prinzipiell drei Formen annehmen: Executive NDPB, Advisory NDPB und Tribunal NDPB (vgl. Cabinet Office 2012, S. 1f.). Hierbei führen Executive NDPB administrative, regulative oder kommerzielle Funktionen aus (z.B. Arts Council England), während Advisory NDPB den Ministerien als breite Informationsgrundlage durch fachspezifische Experten dienen (z.B. Low Pay Commission) und Tribunal NDPB rechtssprechende Kompetenzen in einem gewissen Rechtsgebiet inne haben (z.B. Traffic Commissioners) (vgl. Cabinet Office 2012, S. 1f.).

Die Ausgliederungen der Städte können nach dem Grad der von der öffentlichen Hand gehaltenen Anteile in „Subsidiary Companies“ (Anteil der Stadt mehr als 50%), „Associated Companies“ (Anteil der Stadt zwischen 20% und 50%) und „Joint Ventures“ unterschieden werden (vgl. Liverpool City Council 2011, S. 113; Manchester City Council 2011, S. 106). Hält eine Stadt Anteile an diesen Unternehmensformen, muss sie in ihren „Statements of Accounts“ separate „Group Accounts“ erstellen (vgl. Birmingham City Council 2013, S. 6).

Im Jahr 2010 bestanden in Großbritannien über 560 NDPBs und 240 andere Public Bodies (Public Corporations und nichtministeriale Departements) (vgl. Cabinet Office 2012, S. 8 und Annex C), wobei in den NDPBs 104.749 Arbeitnehmer beschäftigt wurden (ebd., Annex D). Informationen zu Verschuldung und Investitionsvolumen der NDPBs und Public Bodies konnten nicht ermittelt werden.<sup>48</sup> Die Britische Regierung arbeitet im Rahmen des „Public Bodies Act“ bereits seit mehreren Jahren an der Verringerung der Anzahl an Public Bodies (ebd.).

#### **4.6.2 Veröffentlichung und Inhaltsanalyse von Beteiligungsberichten zu Governance und Performance**

Wie bereits in Abschnitt 4.4.1 erläutert, existieren in Großbritannien keine rechtlichen Vorgaben zur Erstellung und Veröffentlichung von Beteiligungsberichten auf lokaler Ebene. Da das Betei-

---

<sup>48</sup> Für Großbritannien konnten keine zuverlässigen Zahlen zu Anzahl, Verschuldung und Personalbestand öffentlicher Unternehmen erfasst werden. Es besteht die Möglichkeit, Informationen über Unternehmen des nichtfinanziellen Sektors der gewerblichen Wirtschaft auf nationaler Ebene abzurufen (vgl. Office for National Statistics, <http://www.ons.gov.uk/ons/publications/re-reference-tables.html?edition=tcn%3A77-323688>, Zugriff am: 14.08.2014). Unternehmen dieses Sektors werden anhand der statistischen Systematik der Wirtschaftszweige in der Europäischen Gemeinschaft (NACE Rev. 2) den Kategorien B bis N zugeordnet. Unter diese Kategorien fallen öffentliche Dienstleister, wie z.B. Unternehmen der Elektrizitäts-, Gas- und Wasserversorgung sowie administrative Dienstleister und öffentlicher Personennahverkehr (vgl. Eurostat European Commission, [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statisti\\_cs\\_explained/index.php/Glossary:Non-financial\\_business\\_economy](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statisti_cs_explained/index.php/Glossary:Non-financial_business_economy), Zugriff am: 14.08.2014). Nicht erkennbar ist hier allerdings, ob die öffentliche Hand an allen dieser Unternehmen Anteile hält. In 2012 wurden in Großbritannien insgesamt 1.945.179 Unternehmen in dieser Klassifikation geführt, welche einen Gesamtjahresumsatz von 3,354 Billionen Pfund erwirtschafteten und insgesamt Sachinvestitionen in der Höhe von 2,365 Billionen Pfund tätigten. Bei diesen Unternehmen waren im Jahr 2012 durchschnittlich 21,68 Millionen Arbeitnehmer beschäftigt (vgl. Office for National Statistics, <http://www.ons.gov.uk/ons/publications/re-reference-tables.html?edition=tcn%3A77-323688>, Zugriff am: 14.08.2014). Nach einer Untersuchung des Verbands kommunaler Unternehmen (VKU) und des Verbands kommunaler Versorgungsunternehmen Österreichs (VKVÖ) existierten in Großbritannien im Jahr 2004 auf lokaler Ebene 180 öffentliche Unternehmen (vgl. VKU/VKVÖ 2004). Die Synopse der VKU/VKVÖ gibt einen groben aber sicherlich nicht vollständigen Überblick über Struktur und Relevanz kommunaler Unternehmen in den 25 Mitgliedstaaten der EU. Es werden im Wesentlichen Unternehmen in privater Rechtsform erfasst, sodass von einer höheren Unternehmenszahl ausgegangen werden kann.

ligungsmanagement allerdings landesweit auf Bundesebene den zuständigen Ministerien untersteht, bestehen hier Verpflichtungen zur Erstellung und Veröffentlichung von Berichten, welche einen Überblick über die gehaltenen Auslagerungen beinhalten.

Um dennoch weiterführende Aussagen darüber zu erhalten, ob die untersuchten Stadtverwaltungen zusätzliche Informationen zu ihren Beteiligungsunternehmen offen legen, wurden die Stadtverwaltungen der zehn größten Städte zur Beteiligungsberichtserstattung befragt. In der Stichprobe wurde London im Vorfeld der Befragung aufgrund der komplexen Zugehörigkeitsstrukturen innerhalb der Landkreise ausgeschlossen. Von den zehn befragten Städten Birmingham, Liverpool, Leeds, Sheffield, Bristol, Manchester, Leicester, Coventry, Bradford und Nottingham haben sechs Städte geantwortet, wobei in drei Fällen Informationen im Sinne der Fragestellung ausgewertet werden konnten. Auf den Webseiten der Stadtverwaltungen konnten keine Dokumente gefunden werden, welche den skizzierten Anforderungen und Empfehlungen der OECD entsprechen.

Die Stadtverwaltung Bristol gab an, keine Anteile an öffentlichen Unternehmen zu halten, während die Stadtverwaltung Coventry auf den Jahresabschluss der Stadt und auf die nationale Internetpräsenz GOV.UK verwies, auf der die Berichte der Ministerien zu bundesweit gehaltenen Beteiligungen verfügbar sind (s.u.). Für die Stadt Birmingham wird explizit kein Beteiligungsbericht erstellt. In der Antwort der Stadtverwaltung wurde deutlich gemacht, dass eine rechtliche Vorgabe zum Erstellen und Veröffentlichen von Jahresabschlüssen über Kommunen besteht, welche durch den Code of Practice des Chartered Institute of Public Finance and Accountancy (CIPFA) rechtlich begründet wird. Diese City Council's Statements of Accounts sind auf der Internetpräsenz der Stadt Birmingham zugänglich (vgl. Birmingham City Council 2013). Darin wird ein Überblick über die kommunale Haushaltssituation von Birmingham gegeben, während ein differenzierter und detaillierter Überblick über alle öffentlichen Unternehmen in der Region nicht möglich ist. Dennoch werden in dem Bericht Informationen über mehrheitlich beherrschte Unternehmen (Subsidiary Undertakings) und sonstigen Beteiligungen (Associate Undertakings) ausgewiesen (vgl. Birmingham City Council 2013, S. 126), welche in den Abschlüssen der Kernverwaltung nicht dargestellt werden (vgl. Birmingham City Council 2013, S. 156).

Der städtische Jahresabschluss weist Informationen und ergänzende Erläuterungen zu Aufgabengebieten, rechtlicher Eigenständigkeit, Anteilseignern, Personalaufwendungen, finanziellen Verbindungen mit Anteilseignern, Verbindlichkeiten und Handelsbilanzen von sechs aufgeführten Subsidiary Undertakings und den zwei Associate Undertakings aus (vgl. Birmingham City Council 2013, S. 156ff.). Aggregierte Informationen über das gesamte Undertakings-Portfolio der Stadt wie z.B. eine Übersichtstabelle oder ein Organigramm, Personalstand und übergreifende Finanzkennzahlen können dem Bericht allerdings nicht entnommen werden. Auch in den Einzelbetrachtungen der Undertakings fehlen viele im Sinne der PCG erfolgskritische Elemente wie z.B. strategische, operative Ziele sowie Finanz-, Leistungs- und Wirkungsziele und entsprechende Kennzahlen. Ebenfalls werden z.B. EBIT, ROI, Eigenkapitalrentabilität und -quote, Rückstel-

lungen, Pensionsrückstellungen und Abschreibungsquote nicht genannt. Informationen über Personalbestand fehlen ebenso wie Aussagen zur Abschlussprüfung. Somit sind die Kapitel über Beteiligungen des Jahresabschlusses der Stadt Birmingham nicht mit einem Beteiligungsbericht im herkömmlichen Sinne zu vergleichen. Die Berichtsinformationen über Undertakings sind nach Aussage der Stadtverwaltung Birmingham Bestandteil des Systems des Whole of Government Reporting (s.u.).

Auf **nationaler Ebene** bestehen Vorgaben zur Erstellung unterschiedlicher Berichtsinstrumente. Im Folgenden werden vorhandene Berichte des Finanzministeriums, der zuständigen Ministerien sowie des Cabinet Office über bundesweite Beteiligungen dargestellt.

**Whole of Government Accounts 2013:** Durch das Finanzministerium (HM Treasury) wird jährlich der Bericht „Whole of Government Accounts“ veröffentlicht (vgl. HM Treasury 2014). Dieser stellt einen konsolidierten Bericht der Financial Statements des öffentlichen Sektors dar (vgl. HM Treasury 2014, S. 3). Der „Whole of Government Accounts“ beinhaltet 1500 Organisationen auf nationaler Ebene, lokaler Ebene, dem National Health Service sowie Public Corporations (vgl. HM Treasury 2014, S. 59ff.). Dieser Bericht entspricht nicht den skizzierten Anforderungen und OECD-Empfehlungen an Beteiligungsberichte. So werden in den Whole of Government Accounts umfangreiche und detaillierte aggregierte Informationen über alle bundesweit gehaltenen Beteiligungen dargestellt und erläutert. Hier werden v.a. Finanzkennzahlen aufgeführt. Die logische Struktur setzt sich allerdings nicht wie bei herkömmlichen Beteiligungsberichten, bei denen die Beteiligungen nacheinander einzeln vorgestellt werden, zusammen. Vielmehr werden ausgewählte Finanzkennzahlen dargestellt als Kapitelüberschrift gewählt und diese mit beispielhaften Beteiligungen oder Beteiligungsclustern erläutert. Eine tabellarische Auflistung aller mehrheitlich gehaltenen Public Bodies ist – ohne zusätzliche Informationen wie z.B. Beherrschungsverhältnis oder Anteile – aufgeführt. Insgesamt erreicht der Whole of Government Accounts weniger als 10% der Punkte des hier genutzten Kriterienrasters (17 von 175 Punkten).

In den übergreifenden Informationen zu allen Beteiligungen erreicht der Bericht nur 17 von 61 Punkten und zeigt v. a. bei dem Ausweis von Übersichten in Form eines Organigramms oder einer Tabelle sowie bei Informationen zu Personal aller Beschäftigungen Schwächen (vgl. Tabelle 16). Ebenfalls konzentriert sich der Whole of Government Accounts stark auf Finanzkennzahlen (11 von 18 Punkten), was zu Lasten der Erfüllung anderer Prüfkriterien geht. Somit ist der Informationsumfang dieser Berichte nicht ausreichend, um transparente, verhaltens- und steuerungsrelevante Einblicke in die Aufgabenerfüllung und die Governance der öffentlichen Beteiligungen zu erhalten.

In den Unternehmenseinzelprüfungen erreicht der Whole of Government Accounts gemäß des hier genutzten Kriterienrasters 0 von 114 Punkten (vgl. Tabelle 10). Es fehlt die Möglichkeit, gezielt schnell zugängliche Informationen zu einzelnen Beteiligungen in einer Region zu erhalten. So werden z. B. keinerlei Informationen zu Unternehmenszielen, Leistungs-/Wirkungskennzahlen, Personal und Frauen in verschiedenen Hierarchieebenen, Vergütung von

Geschäftsführung und Aufsichtsrat sowie finanzielle Verbindungen zum öffentlichen Träger ausgewiesen. Ein transparentes und ganzheitliches Bild von einzelnen Beteiligungen ist somit nicht möglich.

Dimension	Geprüfte Kategorie	Max. Punkte	Whole of Government Accounts (2013)
Übergreifende und zusammengefasste Informationen über Beteiligungsportfolio	Allgemeine Informationen	5	2
	Organigramm und Übersichtstabelle	14	0
	Gesamtübersicht zu Kennzahlen der Unternehmen	18	11
	Gesamtübersicht zu Personal der Unternehmen	24	4
Informationen zu einzelnen Unternehmen	Unternehmen allgemein	5	0
	Unternehmensziele	6	0
	Finanzielle Verbindungen zwischen Stadt und Unternehmen	6	0
	Finanzkennzahlen	43	0
	Leistungs- und Wirkungskennzahlen	3	0
	Geschäftsführung/Vorstand	6	0
	Aufsichtsgremium	8	0
	Personal/Anzahl Beschäftigte	28	0
Abschlussprüfung	9	0	
		175	17

Tabelle 16: Kriterienprüfung des Whole of Government Accounts 2013 (nationale Ebene)

**Berichte der einzelnen Ministerien:** Zusätzlich zu dem Whole of Government Accounts sind die Ministerien verpflichtet, Berichte über die von ihnen getragenen Public Bodies zu veröffentlichen (vgl. HM Treasury 2012, S. 10f.). Diese beinhalten z.B. Informationen zu Kontaktdaten, Tochtergesellschaften, Mitarbeiterzahlen, finanziellem Aufwand und Informationen über die Vorstände und Vergütungen für die getragenen NDPB und Public Corporations (vgl. Department for Culture, Media and Sports 2010).

**Bericht des Cabinet Office über NDPB:** Der Bericht des Cabinet Office erscheint jährlich und beinhaltet Informationen zu den getragenen NDPB. Dieser hat die sukzessive Darstellung von Informationen der einzelnen NDPB zum Ziel. Insgesamt erreicht dieser Bericht 16 von 175 Punkten. Im übergeordneten Teil werden lediglich 5 von 61 möglichen Punkten erreicht, wobei sich kein eindeutiger Schwerpunkt feststellen lässt. Die fünf Punkte verteilen sich auf die drei Kategorien „Allgemeine Informationen“, „Gesamtübersicht zu Kennzahlen der Unternehmen“ und „Gesamtübersicht zu Personal der Unternehmen“ (vgl. Tabelle 17). In den Einzelprüfungen gehen aus diesem Bericht im Gegensatz zu den Whole of Government Accounts auch Informationen über einzelne Beteiligungen in komprimierter Form hervor. Hier werden für jede gehaltene Beteiligung im Sinne eines guten Beteiligungsberichts transparenzkritische Informationen ausgewiesen, insgesamt allerdings lediglich 11 von 114 Punkten erreicht (vgl. Tabelle 17). Auch hier ist keine Kategorie übermäßig stark vertreten: Es werden das zuständige Ministerium, allgemeine Informationen zu Kontakt und Erreichbarkeit, die (öffentliche) Aufgabe und das Ziel, Anzahl der Mitarbeiter, Angaben zu Vorstand und fixer Vergütung, Datum der letzten Ab-

schlussprüfung und des letzten Abschlussberichts, die Bruttogesamtausgaben sowie die Anzahl der Frauen in führenden Hierarchieebenen der jeweiligen Beteiligung ausgewiesen (vgl. z.B. Cabinet Office 2012, S. 24). Allerdings fehlen bei allen ausgewiesenen Informationen Vergleichswerte zu den letzten Jahren. Insb. im Bereich der Finanzkennzahlen sowie der detaillierten Aufschlüsselung des Personals, der finanziellen Verbindungen zwischen Stadt und Beteiligung sowie der Leistungskennzahlen fehlen transparenzkritische Governance-Informationen für gute Beteiligungsberichte.

Dimension	Geprüfte Kategorie	Max. Punkte	Bericht des Cabinet Office über Public Bodies (2012)
Übergreifende und zusammengefasste Informationen über Beteiligungsportfolio	Allgemeine Informationen	5	2
	Organigramm und Übersichtstabelle	14	0
	Gesamtübersicht zu Kennzahlen der Unternehmen	18	2
	Gesamtübersicht zu Personal der Unternehmen	24	1
Informationen zu einzelnen Unternehmen	Unternehmen allgemein	5	3
	Unternehmensziele	6	2
	Finanzielle Verbindungen zwischen Stadt und Unternehmen	6	1
	Finanzkennzahlen	43	0
	Leistungs- und Wirkungskennzahlen	3	0
	Geschäftsführung/Vorstand	6	2
	Aufsichtsgremium	8	0
	Personal/Anzahl Beschäftigte	28	2
Abschlussprüfung	9	1	
		<b>175</b>	<b>16</b>

Tabelle 17: Kriterienprüfung des Berichts des Cabinet Office über Public Bodies 2012 (nationale Ebene)

Der Bericht weist im Anhang zusätzliche Informationen zum Personalbestand aus, welche mit dem hier verwendeten Prüfraster nicht erfasst werden (z.B. zu ethnischen Minderheiten im Personal der NDPB, vgl. Cabinet Office 2012, Annex G). Hinsichtlich der ausgewiesenen Informationen komplementiert der Bericht des Cabinet Office über NDPB den Whole of Government Accounts. Während der Whole of Government Accounts stark auf die aggregierte Darstellung aller Beteiligungen ausgelegt ist, führt der Bericht des Cabinet Office Einzeldarstellungen der NDPB aus, welche qualitativ und quantitativ allerdings nicht den hier skizzierten Anforderungen und den Empfehlungen der OECD entsprechen.

Großbritannien zeigt in seiner Beteiligungsberichterstattung deutliche Intransparenz. Für die lokale Ebene konnte lediglich in einer Stadt ein Abschnitt im Jahresabschluss identifiziert werden, welcher über die Beteiligungsunternehmen informiert. Inhaltlich entsprechen die dargestellten Informationen dennoch nicht den Ansprüchen an ein anforderungsgemäßes Beteiligungsberichts-wesen, da besonders transparenzkritische Informationen nicht ausgewiesen werden. Bürgern ist es zudem in den restlichen Städten Großbritanniens durch die Nutzung des Whole of Government Reporting nicht möglich, einen einfachen und aufwandsarmen Zugang zu Informationen über die städtischen Beteiligungen zu erhalten.

Insgesamt fehlen gesetzliche Vorschriften zur Berichterstattung. Die Befunde zeigen, dass auf lokaler Ebene keine ausreichend transparenten Informationen zu den städtischen Beteiligungen für die Bürger abrufbar sind. Für die Weiterentwicklung der Berichterstattung sollten daher verbindliche rechtliche Vorgaben zur Erstellung und Veröffentlichung von Beteiligungsberichten auch auf lokaler Ebene etabliert werden. Hierzu können die in Kapitel 5 skizzierten Handlungsempfehlungen als erste Orientierung herangezogen werden.

## 4.7 Frankreich

### 4.7.1 Organisations- und Rechtsformen öffentlicher Unternehmen und Beteiligungen

In Frankreich gab es 2011 auf nationaler Ebene 1.489 mehrheitlich beherrschte Unternehmen.<sup>49</sup> Die Aufwendungen (Investissements) staatlich gehaltener öffentlicher Unternehmen in Frankreich betrug im Jahr 2013 33 Mrd. Euro (vgl. Agence des Participations de l'État 2013, S. 19). Diese Unternehmen werden mehrheitlich als Société Anonyme (SA) und als Entreprises publiques locales (EPL) bezeichnet. Zweitgenannte Organisationsform ist zwar identisch mit privatrechtlichen SA, unterscheiden sich von diesen jedoch hinsichtlich ihres Aufgabenspektrums.<sup>50</sup> Auf nationaler Ebene fallen unter EPL hauptsächlich Häfen (vgl. APE 2012, S. 10).<sup>51</sup>

Im Jahr 2013 wurden von kommunalen Trägern insgesamt 1.158 öffentliche Unternehmen mit einer Gesamtbelegschaft von 52.668 Arbeitnehmern, einem Umsatzvolumen (turnover) von 11,93 Mrd. Euro sowie einem Aktienvolumen (share capital) von 3,56 Mrd. Euro gehalten.<sup>52</sup> Darunter befanden sich 1.001 Société d'Economie Mixte (SEM), 119 Société Publique Locale (SPL) und 38 Société Publique Locale d'Aménagement (SPLA) (vgl. Fédération des EPL 2013, S. 8ff. und 33). Das stärkste Aufgabenspektrum der EPL ist mit 26% der Bereich Raumordnung und Stadtplanung, gefolgt von Tourismus (23%), Wohnungsbau (20%) und Wirtschaftsförderung (10%). Die Arbeitnehmer verteilen sich hauptsächlich auf den ÖPNV (32%), den Wohnungsbau (21%) und Tourismus (18%). In den acht größten Städten (Paris, Marseille, Lyon, Toulouse, Nantes, Montpellier, Bordeaux, Lille) wurden im Jahr 2012 insgesamt 117 öffentliche Beteiligungen genutzt. Darunter befanden sich u.a. 46 SEM, 36 SA, 11 SPL und 6 SPL.<sup>53</sup> Aktuelle Entwicklungen verzeichnen 62 neue kommunale Unternehmensgründungen, v.a. in den Hand-

---

<sup>49</sup> Vgl. INSEE, [http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?ref\\_id=recme2011#ent](http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?ref_id=recme2011#ent), Zugriff am: 20.08.2014.

<sup>50</sup> In den folgenden Abschnitten werden SA und EPL genauer voneinander abgegrenzt (vgl. dazu auch Tabelle 18).

<sup>51</sup> Zur Erklärung der Rechtsformen siehe unten.

<sup>52</sup> Vgl. Fédération des Epl, <http://www.lesepl.fr/Anglais.php>; [http://www.insee.fr/fr/themes/detail.asp?ref\\_id=ir-recme2010&page=irweb/recme2010/dd/recme2010\\_repertoire.htm](http://www.insee.fr/fr/themes/detail.asp?ref_id=ir-recme2010&page=irweb/recme2010/dd/recme2010_repertoire.htm), Zugriff am: 06.08.2014.

<sup>53</sup> Vgl. Anhänge zu den Verwaltungskosten („Comptes administratifs annexes“) 2012 der Städte Paris, Marseille, Lyon, Toulouse, Nantes, Montpellier, Bordeaux und Lille.

lungsfeldern Raumordnung, Stadtplanung und Tourismus in den Rechtsformen SPL/SPLA (vgl. Fédération des EPL 2013, S. 5).<sup>54</sup>

Kommunale öffentliche Unternehmen werden in Frankreich als *Entreprises publiques locales* (EPL) bezeichnet.<sup>55</sup> Hierunter werden privatrechtliche Unternehmen verstanden, die Aufgaben von allgemeinem öffentlichem Interesse wahrnehmen und an denen die öffentliche Hand eine Mehrheitsbeteiligung hält. Die EPL entsprechen am ehesten der deutschen Rechtsform der AG, wobei die Anteile der öffentlichen Hand an den EPL je nach gewählter Rechtsform unterschiedlich hoch sind. Unter SEM werden öffentliche Unternehmen verstanden, welche nicht innerhalb der regionalen Grenzen des Trägers (der französischen Gebietskörperschaft) agieren müssen und sich zunehmend im Wettbewerb mit privaten Konkurrenten behaupten müssen. Das Aufgabenspektrum umfasst – unter Berücksichtigung der unten genannten Ausnahmen – prinzipiell alle gängigen von öffentlichen Unternehmen erfüllten öffentlichen Aufgaben. Im Gegensatz dazu ist die *Société Anonyme d'Economie Mixte Locale* (S(A)EML) regional an die Grenzen des Einzugsgebiets des Trägers gebunden. Sonderfälle bestehen bei der *Société Anonyme Immobilière d'économie Mixte* (SIEM), welche explizit für Aufgaben im Bereich Immobilien zuständig ist und wie die oben erläuterten Rechtsformen ebenfalls mehrheitlich öffentlich getragen wird. Neben den Beteiligungen der Gebietskörperschaften bzw. des Staates existieren in Frankreich zwei Rechtsformen der EPL, welche zu 100% in öffentlicher Hand sind und ausschließlich von Gebietskörperschaften gegründet werden können: Die SPLA dient der Kooperation von kommunalen Akteuren. Hierbei gründen mindestens zwei Gebietskörperschaften ein kommunales Unternehmen. Das Aufgabenspektrum der SPLA beschränkt sich auf kommunale Raumordnung und Stadtplanung. Falls dieses Aufgabenspektrum für die Zusammenarbeit mehrerer Gebietskörperschaften nicht ausreicht, können seit dem Jahr 2010 SPL gegründet werden, welche die gleichen Eigenschaften die SPLA aufweisen, allerdings ohne Beschränkung des Aufgabenspektrums. Daneben werden in Frankreich privatwirtschaftliche Unternehmen (SA, *Société Anonyme à Responsabilité Limitée* (SARL)) zur Erbringung öffentlicher Aufgaben genutzt, an welchen die öffentliche Hand einen Anteil zwischen 0 und 100% hält. Allerdings stehen EPL aufgrund ihres expliziten Sachziels – der Erfüllung öffentlicher Aufgaben – hier im Vordergrund. Darüber hinaus sind Genossenschaften (*Société Coopérative et Participative* (SCOP) und *Société coopérative d'intérêt collectif* (SCIC)), überregionale Zweckverbände (*Etablissement Public de Coopération Intercommunal* (EPCI)) und Verwaltungseinrichtungen (*Etablissement Public Administratif* (EPA)), ähnlich wie in Deutschland, weitere institutionelle Möglichkeiten zur Erbringung öffentlicher Aufgaben (vgl. Tabelle 18).

---

<sup>54</sup> Zu Verschuldung und Erträgen öffentlicher Unternehmen konnte auf nationaler und lokaler Ebene keine Informationen identifiziert werden.

<sup>55</sup> Vgl. Legifrance, <http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070633> (im Folgenden werden die Informationen aus L. 1531-1; L. 1521-1 bis L. 1525-3 genutzt.); <http://www.lesepl.fr/Anglais.php>, Zugriff am: 06.08.2014.

Rechtsform		Rechtlich selbstständig / nicht selbstständig (öffentliche Beteiligung)	Vergleichbare Rechtsform in Deutschland
EPL: Entreprise Publique Locale (als SA geführt, s.u.)	<b>SEM:</b> Société d'Economie Mixte (Gemischtwirtschaftliche Gesellschaft)	51 bis 85% (Staat bzw. Gebietskörperschaften)	AG
	<b>SEML</b> bzw. <b>SAEML:</b> Société Anonyme d'Economie Mixte Locale (Lokale Gemischtwirtschaftliche Gesellschaft)	51 bis 85% (Staat bzw. Gebietskörperschaften)	AG
	<b>SIEM</b> bzw. <b>SAIEM:</b> Société Anonyme Immobilière d'économie Mixte (Gemischtwirtschaftliche Gesellschaft für Immobilien)	51 bis 85% (Staat bzw. Gebietskörperschaften)	AG
	<b>SPLA:</b> Société Publique Locale d'Aménagement (Lokales Öffentliches Unternehmen für Raumordnung oder Stadtplanung)	100% (ausschließlich Gebietskörperschaften)	AG
	<b>SPL:</b> Société Publique Locale (Lokales Öffentliches Unternehmen)	100% (ausschließlich Gebietskörperschaften)	AG
<b>SA:</b> Société Anonyme (Aktiengesellschaft)		0 bis 100%	AG
<b>SARL:</b> Société Anonyme à Responsabilité Limitée (Gesellschaft mit beschränkter Haftung)		0 bis 100%	GmbH
<b>SCOP:</b> Société Coopérative et Participative (Genossenschaft)		Bis zu 49%	AG oder GmbH
<b>SCIC:</b> Société coopérative d'intérêt collectif (Genossenschaft)		Bis zu 49%	AG oder GmbH
<b>EPCI:</b> Etablissement Public de Coopération Intercommunale (Öffentlichen Einrichtung für die interkommunale Zusammenarbeit)		100%	Interkommunale / überregionale Zweckverbände
<b>EPA:</b> Etablissement Public Administratif (Öffentlichen Verwaltungseinrichtungen)		100%	Kernverwaltung

Tabelle 18: Rechtsformen öffentlicher Unternehmen in Frankreich

#### 4.7.2 Veröffentlichung und Inhaltsanalyse von Beteiligungsberichten zu Governance und Performance

In Frankreich werden von den Städten keine Beteiligungsberichte veröffentlicht. Informationen über die städtischen Beteiligungen finden sich in integrierter Form in den Verwaltungskonten der jeweiligen Stadt, welche allerdings nur im Rathaus frei zugänglich und einsehbar sind. Nicht alle dieser Konten sind jedoch zusätzlich in elektronischer Form auf den Internetseiten verfügbar. Hierzu gibt es in Frankreich keine rechtliche Grundlage. Die Verwaltungskonten sollen neben allgemeinen Haushaltsinformationen wie z.B. Einnahmen, Ausgaben, Aufwendungen und Stand der Belegschaft ebenfalls Informationen über Beteiligungen ausweisen. Hier sollen Anteile der Stadt, Namen und Rechtsformen der Beteiligungen, Sponsoring/Subventionsbeziehungen mit entsprechenden Beträgen sowie ÖPP aufgeführt sein. Auf den Internetseiten finden sich oftmals weitere Informationen zu den Beteiligungen – vorrangig in Form von Finanzkennzahlen.

Die Verwaltungskonten entsprechen allerdings nicht den in Kapitel 2 dargestellten Anforderungen und OECD-Guidelines. Die als anforderungsgerecht eingestuften Informationen werden vielfach nicht ausgewiesen und unterscheiden sich inhaltlich stark.

Bisher sind die gesetzlichen Vorgaben zur Erstellung und Veröffentlichung von Informationen über städtische Beteiligungen unzureichend. Wichtige Informationen wie z.B. die Angabe der Beteiligungsquote oder Änderungsdaten sind bisher nicht obligatorisch vorgeschrieben, was zu Uneinheitlichkeit im Berichtswesen führt. Hier sollte vom Gesetzgeber nachgebessert werden, um eine einheitliche Beschaffenheit der Berichte in qualitativer und quantitativer Sicht zu sichern.

## 4.8 Niederlande

### 4.8.1 Organisations- und Rechtsformen öffentlicher Unternehmen und Beteiligungen

In den Niederlanden werden die öffentlichen Unternehmen weitestgehend in privatrechtlicher Rechtsform geführt (vgl. Klostermann 2003, S. 55; Neuhoff/Pavel 1971, S. 287). Tabelle 19 gibt einen Überblick über die häufigsten Organisations- und Rechtsformen.

Rechtsform	rechtlich selbstständig / nicht selbstständig	vergleichbare Rechtsform in Deutschland
<b>Privatrechtliche Rechtsformen</b>		
Besloten Vennootschap (BV)	rechtlich selbstständig	GmbH
Naamloze Vennootschap (NV)	rechtlich selbstständig	AG
Stichting	rechtlich selbstständig	Stiftung/Verein

Tabelle 19: Rechtsformen öffentlicher Unternehmen in den Niederlanden

Auf nationaler Ebene gibt es nach Aussage des niederländischen Finanzministeriums 38 öffentliche Unternehmen. Unterschieden wird zwischen 33 Unternehmen mit sog. vollwertigem Betrieb und fünf Unternehmen mit besonderen Verwaltungsaufgaben (z.B. Holdings) (vgl. Ministerie van Financiën 2013b). In den 33 Unternehmen mit vollwertigem Betrieb arbeiteten 2012 rund 96.990 Beschäftigte<sup>56</sup> (vgl. Ministerie van Financiën 2013a). Laut volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung 2012 erwirtschafteten die öffentlichen Unternehmen 2011<sup>57</sup> eine Bruttowertschöpfung (value added) von rund 384,5 Mrd. Euro und einen Nettoertrag (net profit) von rund 92,3 Mrd. Euro (vgl. Statistics Netherlands 2013).<sup>58</sup> Für die lokale Ebene liegen nach Auswertung der amtlichen Statistik und einschlägiger Literatur keine genauen Daten zu Anzahl und Struktur öffentlicher Unternehmen vor. Auch nach den Befunden der E-Mail-Befragung existieren keine Übersichten zu kommunalen Unternehmen. Es ist nach der Befragung allerdings davon auszugehen,

<sup>56</sup> Summierte Beschäftigtenzahlen (in Vollzeitäquivalent, einschl. Zeitarbeiter) der einzelnen Unternehmen entsprechend des nationalen Beteiligungsberichtes.

<sup>57</sup> Vorläufige Zahlen; nur für das Jahr 2011 aggregierte Daten über alle öffentlichen Unternehmen vorhanden.

<sup>58</sup> Daten zu Verschuldung, Aufwendungen, Sachinvestitionen konnten nach Auswertung der amtlichen Statistik und einschlägiger Literatur nicht gefunden werden. Gleiches gilt auch für Daten zur Kernverwaltung.

dass auf lokaler Ebene viele Gemeinden mehr Beteiligungsunternehmen besitzen als auf nationaler Ebene.

#### **4.8.2 Veröffentlichung und Inhaltsanalyse von Beteiligungsberichten zu Governance und Performance**

Der niederländische Begriff für öffentliche Beteiligungen lautet „Staatsdeelneming“. Nach Auswertung der schriftlichen Befragung der Stadtverwaltungen der zehn größten Städte, von denen nur zwei verwertbare Antworten zurücksandten, werden auf lokaler Ebene keine Beteiligungsberichte erstellt und veröffentlicht, die ansatzweise dem zugrunde gelegten Kriterienkatalog entsprechen. Allerdings müssen nach Aussage der Amsterdamer Stadtverwaltung Gemeinden innerhalb ihrer Jahresberichte über ihre Beteiligungen berichten. Gemäß Artikel 186 des Gemeindegengesetzes müssen Haushaltsplan und Jahresbericht den Regelungen des Gesetzes zu Budget und Rechenschaftspflicht von Provinzen und Gemeinden („Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten“) entsprechen. Nach Artikel 15 sind u.a. folgende Informationen über die Beteiligungsunternehmen in den kommunalen Haushaltsplänen und Jahresberichten zu veröffentlichen: Beitrag der Unternehmen zur Erreichung kommunaler Ziele, Ausrichtung der zukünftigen Beteiligungspolitik, Übersicht über alle Unternehmen, Name und Standort des Unternehmens, Beitrag des Unternehmens zum Gemeinwohl, Vermögens- und Verschuldungslage des Unternehmens und Jahresabschluss.<sup>59</sup> Tabelle 20 zeigt, dass die untersuchten Städte den gesetzlich festgelegten Berichtspflichten nachkommen und in dem Abschnitt „Verbonden partijen“ (verbundene Gesellschaften/Unternehmen) über ihre Beteiligungen informieren. Damit wird den skizzierten Anforderungen und OECD-Guidelines (vgl. Kapitel 2) zwar weitestgehend entsprochen, jedoch ist der Informationsgehalt sowie die Qualität und Quantität der gesetzlich geforderten und ausgewiesenen Daten nicht ausreichend und mit denen eines Beteiligungsberichts nach dem zugrunde gelegten Kriterienrasters nicht vergleichbar. Es fehlen z.B. detaillierte Finanz- bzw. Bilanzkennzahlen der einzelnen öffentlichen Unternehmen oder relevante (und personenbezogene Informationen) zu Geschäftsführung, Aufsichtsrat (explizit Vergütung) und Personal.

---

<sup>59</sup> Vgl. Wetten Overheid Nederlands, [http://wetten.overheid.nl/BWBR0014606/geldigheidsdatum\\_06-05-2014](http://wetten.overheid.nl/BWBR0014606/geldigheidsdatum_06-05-2014), Zugriff am: 06.05.2014.

Stadt	Informationen zu Beteiligungsunternehmen in Jahresberichten und Haushaltsplänen
Amsterdam	Jaarrekening 2012, Kapitel „Verbonden partijen“, S. 391ff.
Den Haag	Jaarverslag 2011, Kapitel „Verbonden partijen“, S. 209ff.
Rotterdam	Jaarstukken 2011, Kapitel „Verbonden partijen“, S. 134ff. Begroting 2013, Kapitel „Verbonden partijen“, S. 184ff.
Utrecht	Jaarstukken 2012, S. 255ff. Programmabegroting 2014, Kapitel „Verbonden partijen“, S. 267ff.
Eindhoven	Programmabegroting 2014-2017, Kapitel „Verbonden partijen“, S. 28ff.
Tilburg	Jaarstukken 2012, Kapitel „Verbonden partijen“, S. 107ff. Programmabegroting 2014, Kapitel „“, S. 207ff.
Almere	Programmabegroting 2014, Kapitel „Verbonden partijen“, S. 153ff.
Groningen	Programmarekening, Kapitel „Verbonden partijen“ S. 227ff. Begroting 2013, Kapitel „Verbonden partijen“, S. 349ff.
Breda	Jaarverslag 2012, Kapitel „Verbonden partijen“, S. 70f.
Nijmegen	Stadsrekening 2013, S. 131ff. Programmabegroting 2013-2016, Kapitel „Verbonden partijen“, S. 193ff.

Tabelle 20: Informationen zu Beteiligungsunternehmen in Jahresberichten bzw. -budgetierungen

Um Aussagen darüber zu erhalten, ob die untersuchten Stadtverwaltungen weitere Informationen zu ihren Beteiligungsunternehmen offen legen, wurde über die Suchfunktion auf den Webseiten der Stadtverwaltungen zusätzlich nach dem niederländischen Begriff für Beteiligungsunternehmen „Staatsdeelneming“ bzw. „Deelneming“ recherchiert. Die Auswertung zeigt (vgl. Tabelle 21), dass die Hälfte der untersuchten Städte neben der gesetzlich vorgeschriebenen Berichterstattung weitere Möglichkeiten der Beteiligungsberichterstattung nutzt.

Stadt	Berichterstattung
Amsterdam	- Webseite mit Informationen zu Beteiligungen und Beteiligungspolitik <sup>60</sup> - Corporate Social Responsibility-Bericht (CSR-Bericht) zu elf größten Beteiligungsunternehmen (vgl. Gemeente Amsterdam 2014a) - Vergütungsbericht (vgl. Gemeente Amsterdam 2014b)
Den Haag	- Dokument mit Informationen zu Beteiligungen und Beteiligungspolitik (vgl. Gemeente Den Haag 2014a) - Vergütungsbericht (vgl. Gemeente Den Haag 2014b)
Rotterdam	- Webseite mit Informationen zu Beteiligungen und Beteiligungspolitik der Stadt <sup>61</sup>
Breda	- Dokument mit Kurzinformationen zu den Beteiligungsunternehmen (vgl. Gemeente Breda 2011)
Nijmegen	- Webseite mit Informationen zu Beteiligungen und Beteiligungspolitik mit Downloadbereich u.a. zu Satzung, Geschäftsbericht, Prüfung, Budget, Strategiepapier, Konferenzbericht von Beteiligungsunternehmen <sup>62</sup>

Tabelle 21: Übersicht über Formen zusätzlicher städtischer Beteiligungsberichterstattung

Umfang und Form der Berichterstattung unterscheiden sich zwischen den untersuchten Städten deutlich. Die Stadt Nijmegen veröffentlicht bspw. zusätzlich separate Unternehmensdokumente, wie Statuten und Jahresbericht. Positiv hervorzuheben ist auch die zusätzliche Informations- und

<sup>60</sup> Vgl. Stadt Amsterdam, <http://www.amsterdam.nl/gemeente/organisatiediensten/sites/deelnemingen/deelnemingen/>, Zugriff am: 09.04.2014.

<sup>61</sup> Vgl. Stadt Rotterdam, [http://www.bds.rotterdam.nl/Bestuurlijke\\_Informatie/7/Raadsinformatie/Commissies\\_2006\\_2010/Commissie\\_voor\\_Bestuur\\_Veiligheid\\_en\\_Middelen/2007/Kwartaal\\_1/Agenda\\_van\\_1\\_februari\\_2007\\_van\\_de\\_openbare\\_overlegvergadering\\_van\\_de\\_commissie\\_Bestuur\\_Veiligheid\\_en\\_Middelen/Deelnemingenbelid](http://www.bds.rotterdam.nl/Bestuurlijke_Informatie/7/Raadsinformatie/Commissies_2006_2010/Commissie_voor_Bestuur_Veiligheid_en_Middelen/2007/Kwartaal_1/Agenda_van_1_februari_2007_van_de_openbare_overlegvergadering_van_de_commissie_Bestuur_Veiligheid_en_Middelen/Deelnemingenbelid), Zugriff am: 09.04.2014.

<sup>62</sup> Vgl. Stadt Nijmegen, [http://www2.nijmegen.nl/gem\\_een-te/belastingen\\_financien/verbonden\\_partijen/\\_rp\\_center1\\_elementId/1\\_90\\_9338](http://www2.nijmegen.nl/gem_een-te/belastingen_financien/verbonden_partijen/_rp_center1_elementId/1_90_9338), Zugriff am: 08.05.2014.

bzw. Dokumentenveröffentlichung der Stadtverwaltungen Amsterdam und Den Haag zu CSR und Vergütungspolitik.

Auf **nationaler Ebene** werden auf der offiziellen Regierungsseite unter der Rubrik „Staatsdeelneming“ alle relevanten Informationen zur niederländischen Beteiligungspolitik und den 38 Beteiligungsunternehmen auf nationaler Ebene veröffentlicht und können heruntergeladen werden (vgl. Rijksoverheid 2014a).

Die niederländische Beteiligungspolitik ist auf nationaler Ebene gesetzlich nicht verankert. Sie basiert im Wesentlichen auf Memoranden bzw. Stellungnahmen (vgl. Ministerie van Financiën 2013c). Nach den Befunden der E-Mail-Befragung ist die Beteiligungspolitik grundsätzlich dahingehend ausgelegt, dass die öffentliche Hand ihren Einfluss wahrt und Anteile an einem öffentlichen Unternehmen nicht veräußert, solange dieses Aufgaben erfüllt, welche im Sinne des öffentlichen Interesses als wesentlich zu betrachten sind.

Mehrheitlicher Anteilseigner der Beteiligungsunternehmen auf nationaler Ebene ist das Finanzministerium. Etwa ein Drittel der Unternehmen wird von anderen Fachministerien gehalten (vgl. Ministerie van Financiën 2013b). Die öffentlichen Unternehmen sind dazu verpflichtet über Performance und Finanzen zu berichten. Das Finanzministerium veröffentlicht hierzu einen jährlichen Geschäftsbericht in dem die Informationen über die Unternehmen offengelegt werden (s.u.) (vgl. Ministerie van Financiën 2013a).

**Analyse Beteiligungsberichtes auf nationaler Ebene:** Dieser Bericht ist nach aktueller Untersuchung der nationalen und lokalen Ebene das einzige umfassende Berichtsinstrument, welches annähernd mit einem Beteiligungsbericht nach den hier zugrunde gelegten Berichtskriterien (vgl. Kapitel 3.1) vergleichbar ist und daher als Good Practice Beispiel für niederländische Städte gewertet werden kann.

In dem Beteiligungsbericht (vgl. Tabelle 22) werden neben einer Übersichtstabelle zu jedem Unternehmen allgemeine Informationen, eine Finanzübersicht, unternehmensspezifische Kennzahlen, Informationen zur Accountability und Transparenz sowie Geschäftsführung/Vorstand und Aufsichtsrat genannt (vgl. im Folgenden Ministerie van Financiën 2013a).

Darüber hinaus können weitere übergreifende und zusammengefasste Informationen über das Beteiligungsportfolio entnommen werden. Der Geschäftsbericht enthält eine Übersichtstabelle, in der die individuell ausgewiesenen Daten zu staatlichem Unternehmensanteil, Anteilseigner, Sektor, Bilanzsumme, Eigenkapital, Gewinn, Zuflüsse von der öffentlichen Hand, ROI, Pay-out-ratio sowie Informationen zur Entsprechung eines Corporate Governance Kodex, GRI-Indikator und Transparenzbenchmark zusammengefasst werden. Die Tabelle enthält allerdings keine aggregierten Daten, sodass Aussagen zu dem Gesamtportfolio nicht ohne weiteres möglich sind. Des Weiteren fehlen eine Gesamtübersicht zu Kennzahlen und Personal der Unternehmen.

Dimension	Geprüfte Kategorie	Max. Punkte	Bericht nationale Ebene (2012)
Übergreifende und zusammengefasste Informationen über Beteiligungsportfolio	Allgemeine Informationen	5	0
	Organigramm und Übersichtstabelle	14	3
	Gesamtübersicht zu Kennzahlen der Unternehmen	18	0
	Gesamtübersicht zu Personal der Unternehmen	24	0
Informationen zu einzelnen Unternehmen	Unternehmen allgemein	5	2
	Unternehmensziele	6	3
	Finanzielle Verbindungen zwischen Stadt und Unternehmen	6	4
	Finanzkennzahlen	43	9
	Leistungs- und Wirkungskennzahlen	3	0
	Geschäftsführung/Vorstand	6	5
	Aufsichtsgremium	8	4
	Personal/Anzahl Beschäftigte	28	1
	Abschlussprüfung	9	0
	<b>175</b>	<b>31</b>	

Tabelle 22: Kriterienprüfung des Beteiligungsberichtes der nationalen Ebene

*Informationen zu einzelnen Unternehmen:* Zu jedem Unternehmen wird auf einer Seite über Rechtsform und Eigentumsverhältnisse, Gemeinwohlauftrag, getätigte Investitionen, Vergütungspolitik, Vermögenspositionen und – sofern vorhanden – das Auslandsgeschäft informiert. Es werden die finanziellen Verbindungen zwischen öffentlicher Hand und Unternehmen transparent offengelegt und sowohl Höhe der Zu- als auch Rückflüsse genannt.

Deutliche Defizite bestehen bei den Finanzkennzahlen. Es erfolgt lediglich eine Nennung von Jahresergebnis, ROI, absoluter Höhe des Fremdkapitals sowie Solvabilitätsquote, Pay-out-ratio und Rendite auf das eigene durchschnittliche Vermögen. Kennzahlen wie EBIT, Eigenkapitalrentabilität und -quote, Rückstellungen, Pensionsrückstellungen, Investitionsquote, Anlagenintensität, Abschreibungsquote und Sponsoringaktivitäten werden nicht ausgewiesen. Leistungs- und Wirkungskennzahlen, Informationen zur Abschlussprüfung und zu den Beschäftigten werden bis auf die unternehmensspezifische Beschäftigtenzahl ebenfalls nicht genannt.

Hervorzuheben ist die transparente Offenlegung von Informationen zu Geschäftsführung/Vorstand und Aufsichtsrat. Für jedes Unternehmen werden Name, Funktion und Vergütung ausgewiesen. Betrachtenswert ist die detaillierte Ausweisung der Vergütung. Es wird die Vergütung gesamt, individualisiert je Einzelmitglied und differenziert nach fixen und variablen Anteilen sowie Pensionszusagen je Einzelmitglied aufgeführt. Verfolgenswertes Alleinstellungsmerkmal des Geschäftsberichts ist der Ausweis des unternehmensspezifischen GRI-Indikators, die Offenlegung, ob einem Corporate Governance Kodex entsprochen wird und die Erklärung, dass am jährlichen Transparenzbenchmarking<sup>63</sup> des niederländischen Wirtschaftsministeriums teilgenommen wurde.

<sup>63</sup> Im Rahmen des Transparenz-Benchmarks werden Inhalt und Qualität von CSR-Berichten niederländischer Unternehmen untersucht (vgl. Ministerie van Economische Zaken 2014).

Die veranschaulichten Befunde zeigen, dass in den Niederlanden auf nationaler und insb. lokaler Ebene dem Bürger notwendige Informationen über Beteiligungsunternehmen zur Verfügung gestellt werden. Es mangelt jedoch teilweise an hinreichender Qualität und Quantität der Informationen, um den Transparenzanforderungen der OECD umfassend zu entsprechen.

## 4.9 Belgien

### 4.9.1 Organisations- und Rechtsformen öffentlicher Unternehmen und Beteiligungen

In Belgien werden öffentliche Unternehmen in privatrechtlichen und öffentlich-rechtlichen Rechtsformen geführt. Die privatrechtlichen öffentlichen Unternehmen lassen sich in „Naamloze vennootschap“ und „Coöperatieve Vennootschap met Beperkte Aansprakelijkheid“ unterscheiden, wobei diese den in anderen Ländern gebräuchlichen Rechtsformen der AG (Naamloze vennootschap) bzw. der GmbH (Coöperatieve Vennootschap met Beperkte Aansprakelijkheid) entsprechen. Als öffentlich-rechtliche Rechtsformen werden in Belgien „Autonoom Gemeentebedrijf“ (entspricht der deutschen Körperschaft des öffentlichen Rechts) und „Opdrachthoudende Vereniging“ (entspricht der deutschen Anstalt des öffentlichen Rechts) genutzt.<sup>64</sup> In Tabelle 23 werden die Ausprägungen der genutzten Rechtsformen in ihren niederländischen Bezeichnungen mit ihren deutschen Übersetzungen und ihren deutschen Pendanten dargestellt.

Rechtsform	rechtlich selbstständig / nicht selbstständig	vergleichbare Rechtsform in Deutschland
<b>Privatrechtliche Rechtsformen</b>		
Naamloze vennootschap (Aktiengesellschaft)	rechtlich selbstständig	AG
Coöperatieve Vennootschap met Beperkte Aansprakelijkheid (Genossenschaft mit beschränkter Haftung)	rechtlich selbstständig	GmbH
Vereniging zonder winstoogmerk (Vereinigung ohne Gewinnerzielungsabsicht)	rechtlich selbstständig	Verein, gGmbH
<b>Öffentlich-rechtliche Rechtsform</b>		
Autonoom Gemeentebedrijf (Autonomes Unternehmen kommunalen Rechts)	rechtlich selbstständig	Anstalt des öffentlichen Rechts
Opdrachthoudende Vereniging (gemeinnütziger Verband)	rechtlich selbstständig	Überregionaler Zweckverband

Tabelle 23: Rechtsformen öffentlicher Unternehmen in Belgien

In Belgien arbeiten 43% der insgesamt 1,4 Millionen Beschäftigten der öffentlichen Hand auf regionaler und kommunaler Ebene nicht in der Kernverwaltung, sondern in ausgelagerten öffentlichen Unternehmen.<sup>65</sup> Auf nationaler Ebene ermittelte eine Studie der OECD im Jahr 2011 92.361 Beschäftigte in acht mehrheitlich beherrschten öffentlichen Unternehmen, welche einen

<sup>64</sup> Vgl. Business Belgium, [http://business.belgium.be/en/managing\\_your\\_business/setting\\_up\\_your\\_business/company\\_types/](http://business.belgium.be/en/managing_your_business/setting_up_your_business/company_types/), Zugriff am: 16.09.2014.

<sup>65</sup> Vgl. Banque Nationale de Belgique, [http://www.nbb.be/pub/01\\_00\\_00\\_00\\_00/01\\_06\\_00\\_00\\_00/01\\_06\\_01\\_00\\_00/20090610\\_cwerk.htm?l=fr](http://www.nbb.be/pub/01_00_00_00_00/01_06_00_00_00/01_06_01_00_00/20090610_cwerk.htm?l=fr), Zugriff am: 28.03.2014.

Unternehmenswert (value of enterprises) von 57,8 Mrd. USD aufweisen (vgl. Christiansen 2011, S. 7f.). Informationen zur Verschuldung, zu Erträgen und Aufwendungen sowie zu dem Volumen der Sachinvestitionen konnten nach Auswertung der amtlichen Statistik und einschlägigen Literatur nicht ermittelt werden. Die Fédération des EPL/CEEP (o.J.) sprechen von 243 kommunalen öffentlichen Unternehmen in Belgien (vgl. Fédération des EPL/CEEP o.J., S. 2), wobei detailliertere Informationen zu kommunalen öffentlichen Unternehmen in den verfügbaren Berichten und Auskünften nicht ermittelt werden konnten. In diesen 243 Unternehmen, mit einem Gesamtumsatz von 1,9 Mrd. Euro, arbeiten laut Verband kommunaler Unternehmen und Verband kommunaler Versorgungsunternehmen Österreichs 27.250 Beschäftigte (vgl. VKU/VKVÖ 2004).<sup>66</sup>

#### **4.9.2 Veröffentlichung und Inhaltsanalyse von Beteiligungsberichten zu Governance und Performance**

Von den zehn befragten Stadtverwaltungen in Belgien hat lediglich die Stadt Antwerpen geantwortet. In Belgien gibt es auf lokaler Ebene nach dieser keine nach der hier verwendeten Definition vergleichbaren Beteiligungsberichte. Die von der Stadt Antwerpen gehaltenen interkommunalen Zweckverbände (z.B. für Wasserversorgung und Abwasserentsorgung) und Unternehmen veröffentlichen zwar Jahresberichte mit Informationen zu ihrem Unternehmen, es fehlt allerdings ein Bericht, welcher Informationen über alle von der Stadt gehaltenen Unternehmen aggregiert und zusammengefasst darstellt. Während in Belgien nach Aussage der Stadtverwaltung Antwerpen solche Berichte für privatwirtschaftliche Kapitalgesellschaften existieren, fehlen bislang vergleichbare Berichte für öffentliche Unternehmen.

Die Kommunalverwaltungen in Belgien haben die Möglichkeit, die zu erfassenden und zu veröffentlichenden Informationen über öffentliche und öffentlich gehaltene Behörden und Institutionen rechtlich festzulegen. In Antwerpen gilt die Rechtsvorschrift „Beleids- en Beheersscyclus“, welche die Art und den Umfang der Berichte festlegt, die von jeder kommunalen Behörde angefertigt und veröffentlicht werden müssen (vgl. Agentschap voor Binnenlands Bestuur 2014). Inhaltlich bezieht sich diese Vorschrift auf Finanzkennzahlen sowie auf die Zielerreichung und die Umsetzung von kommunalpolitischen Richtlinien. Hier wird in Artikel 9, Abs. 5 festgelegt, welche Informationen belgische Städte über ihre autonomen kommunalen Unternehmen (Autonom Gemeentebedrijf) veröffentlichen müssen. Es wird ein Musterschema für Städte ausgewiesen, welches u.a. die Ausgaben und Umsätze von städtisch gehaltenen Unternehmen, interkommunalen Zweckverbänden und Public-Private-Partnerships beinhaltet (vgl. Agentschap voor Binnenlands Bestuur 2014, S. 171f.). Allerdings entspricht diese Darstellung einer rein auf Finanzkennzahlen ausgelegten bilanziellen Übersicht und erfüllt die Anforderungen an Beteiligungsberichtserstattung im Sinne der OECD-Vorgaben nicht. Die von der öffentlichen Hand gehaltenen Unternehmen werden in der mehrjährigen Haushaltsübersicht nur knapp aufgeführt. Beispiels-

---

<sup>66</sup> Vgl. zur methodischen Einordnung dieser Untersuchung Abschnitt 4.4.1.

weise kommt die Stadt Antwerpen den gesetzlichen Vorschriften in ihrem Jahresabschluss (Jaarrekening) nach (vgl. Stad Antwerpen 2012). Unter Kapitelpunkt 2.2.2 des Jahresabschlusses werden die 29 städtischen Beteiligungen der Stadt Antwerpen mit ihrem Anschaffungswert aufgelistet. Ebenfalls werden hier weitere Unternehmen, an welchen die Stadt zwar keine Anteile hält, diese aber mit Zuschüssen finanziert, dargestellt.

In der aktuellen Rechtslage in Belgien besteht keine Verpflichtung zur Veröffentlichung eines konsolidierten Jahresabschlusses über städtische Beteiligungen. Die City of Antwerp Group beschloss im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung im Jahr 2012 einen konsolidierten Finanzbericht, welcher allerdings nicht alle Rechtspersönlichkeiten der Stadt beinhaltete und zudem nur der Finanzverwaltung und nicht der Öffentlichkeit vorlag. Der öffentlichen Hand fehlt allerdings eine umfassende Übersicht über alle Akteure, welche an der Umsetzung öffentlicher Aufgaben beteiligt sind. Als Erweiterung plant die City of Antwerp Group daher die Erstellung eines konsolidierten Berichts, welcher alle in der Umsetzung und Realisierung öffentlicher Aufgaben beteiligten Rechtspersönlichkeiten darstellt und diese nach Art der öffentlichen Aufgabe ordnet. Ein solcher Bericht entspräche zumindest in struktureller Hinsicht grundsätzlich den meisten deutschen Beteiligungsberichten.

## **4.10 Portugal**

### **4.10.1 Organisations- und Rechtsformen öffentlicher Unternehmen und Beteiligungen**

Nach Aussage des Directorate General of Treasury and Finance (DGTF) des portugiesischen Finanzministeriums, welches auf nationaler Ebene für das Beteiligungsmanagement zuständig ist, gibt es in Portugal auf nationaler Ebene 93 öffentliche Unternehmen mit einem Volumen (volume) von über 14 Mrd. Euro (vgl. Directorate General of Treasury and Finance Portugal 2010, S. 6 und 64). Laut einer Studie der OECD waren in diesen Unternehmen im Jahr 2011 über 180.000 Personen beschäftigt (vgl. Christiansen 2011, S. 8). Auf die 93 öffentlichen Unternehmen der nationalen Ebene entfallen 3,4% der Gesamtbeschäftigung (vgl. Directorate General of Treasury and Finance Portugal 2010, S. 61).<sup>67</sup> Auf lokaler Ebene gibt es laut Verband kommunaler Unternehmen und Verband kommunaler Versorgungsunternehmen Österreichs 76 kommunale Unternehmen (vgl. VKU/VKVÖ 2004). Tavares/Camoes (2010) weisen für das Jahr 2001 dagegen etwa 300 kommunale Unternehmen aus (vgl. Tavares/Camoes 2010, S. 588).<sup>68</sup>

---

<sup>67</sup> Einschließlich der Beschäftigten im Gesundheitswesen.

<sup>68</sup> Es konnten keine Informationen zu Beschäftigung, Verschuldung, Erträgen und Aufwendungen sowie Sachinvestitionen gefunden werden. Der Bedarf an empirischen Studien zu Umfang und Kennzahlen kommunaler Unternehmen wird auch von Tavares/Camoes (2010) im Rahmen ihrer Untersuchung zu neuen Formen der Local Governance deutlich. Hier heißt es abschließend zum Forschungsbedarf zu kommunalen Unternehmen „the next step in this research agenda is to investigate the municipal corporations themselves ... by looking at their service delivery activities, personnel and financial status.“ (vgl. Tavares/Camoes 2010, S. 605).

Tabelle 24 fasst die häufigsten Organisations- und Rechtsformen zusammen (vgl. Directorate General of Treasury and Finance Portugal 2010, S. 62ff; VKU/VKVÖ 2004).

Rechtsform	rechtlich selbstständig / nicht selbstständig	vergleichbare Rechtsform in Deutschland
<b>Privatrechtliche Rechtsformen</b>		
Sociedad Anónima (SA)	rechtlich selbstständig	AG
Limitada/Lda	rechtlich selbstständig	GmbH
<b>Öffentlich-rechtliche Rechtsform</b>		
Empresa Pública (EP)	Nicht eindeutig feststellbar	Öffentliches Unternehmen i.A. <sup>69</sup>
Entidad Pública Empresarial (EPE)	rechtlich selbstständig	Anstalt/Körperschaft des öffentlichen Rechts

Tabelle 24: Rechtsformen öffentlicher Unternehmen in Portugal

#### 4.10.2 Veröffentlichung und Inhaltsanalyse von Beteiligungsberichten zu Governance und Performance

Im Rahmen der durchgeführten zweistufigen schriftlichen Befragung der Verwaltungen der zehn größten Städte wurden weder Informationen noch Dokumente zu städtischen Beteiligungen, Beteiligungsberichterstattung und gesetzlichen Vorschriften zugesendet. Bei der Analyse der Webseiten der Stadtverwaltungen hinsichtlich verfügbarer Informationen zu Beteiligungsunternehmen konnten lediglich bei der Stadtverwaltung Lissabon Informationen über städtische Unternehmen gefunden werden. Unter der Rubrik „Municipal Companies“ werden die städtischen Unternehmen mit dazugehöriger Kurzinformation zu Geschäftsfeld bzw. Aufgabe und Verlinkung zur Unternehmenswebseite aufgeführt, jedoch ohne weitere aggregierte und detaillierte Informationen bzw. einen Beteiligungsbericht zu veröffentlichen.<sup>70</sup>

**Analyse des Beteiligungsberichtes auf nationaler Ebene:** Auf nationaler Ebene veröffentlicht das DGTF auf seiner (auch teilweise englischsprachigen) Webseite einen Bericht über die Beteiligungsunternehmen auf nationaler Ebene in englischer Sprache für die Jahre 2009 und 2010. In Portugiesisch ist dieser Bericht durchgängig für die Jahre 2006 bis 2013 auf der Homepage verfügbar. Auf der Webseite werden des Weiteren detailliertere Informationen zu jedem einzelnen Unternehmen, u.a. zu Zweck und Gegenstand des Unternehmens, dessen Satzung sowie Informationen zu Geschäftsführung/Vorstand einschließlich Vergütung auf Portugiesisch zum Download

<sup>69</sup> Viele öffentliche Unternehmen in Portugal tragen in ihrer Bezeichnung den Zusatz „EP“ (Empresa Pública), was in das Deutsche als „öffentliches Unternehmen“ übersetzt werden kann. Es ist jedoch im juristischen Sinne nicht genau ersichtlich, welche Rechtsform hierfür genutzt wird. Die Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen (Eurofound) (2009) bezieht sich auf das portugiesische Gesetz Nr. 260/76 und erläutert wie folgt: „Decree-Law No. 260/76 defined public enterprises as enterprises created by the State, with capital funded directly by the State or provided by other public entities, for the purpose of carrying on activities of an economic or social nature in accordance with national economic planning, with a view to building and developing a democratic society and a socialist economy, and so including nationalized enterprises. Setting aside the planning and ideological elements of this definition (as superseded in the current version of the Constitution), public enterprises may be defined as wholly state-owned public entities, institutional in type and run as enterprises. Unlike state-controlled mixed-type companies and state-owned companies, which have the nature of associative private entities and are regulated by commercial law, public enterprises are created by act of authority of the State, which exercises control over them since their capital is wholly state-funded“ (vgl. Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen (Eurofound) 2009).

<sup>70</sup> Vgl. Stadt Lissabon, <http://www.cm-lisboa.pt/en/city-council/municipal-companies>, Zugriff am: 17.04.2014.

zur Verfügung gestellt.<sup>71</sup> Der Bericht ist nach aktueller Untersuchung in Portugal das einzige Berichtsinstrument, welches zusammenfassende Informationen zu den Beteiligungsunternehmen enthält und daher annähernd mit einem Beteiligungsbericht nach den hier zugrunde gelegten Berichtskriterien (vgl. Kapitel 3.1) vergleichbar ist (vgl. Tabelle 25).

<b>Dimension</b>	<b>Geprüfte Kategorie</b>	<b>Max. Punkte</b>	<b>Bericht nationale Ebene (2010)</b>
Übergreifende und zusammengefasste Informationen über Beteiligungsportfolio	Allgemeine Informationen	5	3
	Organigramm und Übersichtstabelle	14	4
	Gesamtübersicht zu Kennzahlen der Unternehmen	18	12
	Gesamtübersicht zu Personal der Unternehmen	24	0
Informationen zu einzelnen Unternehmen	Unternehmen allgemein	5	0
	Unternehmensziele	6	0
	Finanzielle Verbindungen zwischen Stadt und Unternehmen	6	0
	Finanzkennzahlen	43	0
	Leistungs- und Wirkungskennzahlen	3	0
	Geschäftsführung/Vorstand	6	0
	Aufsichtsgremium	8	0
	Personal/Anzahl Beschäftigte	28	0
Abschlussprüfung	9	0	
		<b>175</b>	<b>19</b>

Tabelle 25: Kriterienprüfung des Beteiligungsberichtes 2010 der nationalen Ebene

Die Berichterstattung über die Beteiligungsunternehmen auf nationaler Ebene erfolgt in Portugal grundlegend zweistufig. Der untersuchte Beteiligungsbericht informiert über sektor- bzw. unternehmensgruppenbezogene Wirtschafts- und Finanzdaten (z.B. financial public companies und non-financial companies), wohingegen unternehmensspezifische Informationen und Dokumente, wie eingangs erläutert, separat auf der Webseite des DGTF zur Verfügung gestellt werden.

Wie Tabelle 25 verdeutlicht, weist der anhand des Kriterienrasters untersuchte Beteiligungsbericht daher deutliche Informationsdefizite auf (vgl. im Folgenden Directorate General of Treasury and Finance Portugal 2010). Der Bericht enthält im Anhang zwar eine tabellarische Gesamtübersicht aller Unternehmen (zu Gesamtnennbetrag und -anteil) (vgl. ebd. 2010, S. 62ff.). Jedoch erfolgt die Berichterstattung zu der wirtschaftlichen Aktivität der Unternehmen, d.h. zu Finanz- und Wirtschaftskennzahlen, ausschließlich sektor- bzw. unternehmensgruppenbezogen (vgl. ebd. 2010, S. 13ff.). Leistungs- und Wirkungskennzahlen werden nicht ausgewiesen. Des Weiteren fehlen bis auf die Nennung sektorspezifischer Personalkosten aggregierte und unternehmensspezifische Informationen zu Personal, Geschäftsführung und Aufsichtsrat.

Als positiv ist in dem Report die Berichterstattung zu staatlichen Zuschüssen und Zuweisungen zu bewerten (vgl. ebd. 2010, S. 49ff.). Auf ca. zehn Seiten wird vergleichsweise ausführlich über gewährte Subventionen, Bürgschaften, Haftungsübernahmen und Liquiditätszusagen etc. berichtet. Ein weiterer positiv zu bewertender Informationsaspekt ist die aufgezeigte volkswirtschaftli-

<sup>71</sup> Vgl. Directorate General of Treasury and Finance Portugal, <http://www.dgtf.pt/legislation-and-documentation-center?tabid=1024>, Zugriff am: 17.04.2014.

che Relevanz der Unternehmen (vgl. ebd. 2010, S. 59ff.). Allerdings werden ausschließlich relative Zahlen zur gesamtwirtschaftlichen (Anteil am BIP), arbeitsmarktpolitischen (Anteil an Gesamtbeschäftigung) und produktivitätsbezogenen Bedeutung der Unternehmen veröffentlicht und auf aussagefähige absolute Zahlen verzichtet.

## **4.11 Spanien**

### **4.11.1 Organisations- und Rechtsformen öffentlicher Unternehmen und Beteiligungen**

In Spanien waren laut einer OECD-Studie im Jahr 2011 in den 151 öffentlichen Unternehmen (sociedades mercantiles) auf nationaler Ebene über 160.000 Arbeitnehmer beschäftigt (vgl. Christiansen 2011, S. 8). Auf lokaler Ebene stieg die Relevanz von öffentlichen Unternehmen in Spanien zwischen den Jahren 1997 und 2006 stark an. Während im Jahr 1999 der Anteil der spanischen öffentlichen Unternehmen am Beschäftigungsstand im Land mit 4,1% vergleichsweise gering ausfiel (vgl. Clifton/Comín/Díaz Fuentes 2003), wurden zwischen 1997 und 2006 in spanischen Kommunen insgesamt 367 öffentliche Unternehmen gegründet. Dies entspricht einem Anstieg von 87% auf 771 Unternehmen im Jahr 2006 (vgl. Fernández Llera/García Valiñas 2010, S. 13).<sup>72</sup>

Nach Informationen des Verbands kommunaler Unternehmen (VKU) und des Verbands kommunaler Versorgungsunternehmen Österreichs (VKÖ) werden die Sociedad Anonima (entspricht der AG) und die Sociedad de Responsabilidad Limita (entspricht der GmbH) für die Erbringung öffentlicher Aufgaben genutzt. Allerdings ist unklar, ob und wenn ja, welche öffentlich-rechtlichen Rechtsformen für öffentliche Unternehmen genutzt werden.

### **4.11.2 Veröffentlichung und Inhaltsanalyse von Beteiligungsberichten zu Governance und Performance**

Im Rahmen der durchgeführten zweistufigen schriftlichen Befragung und durchgeführten Telefoninterviews der Verwaltungen der zehn größten Städte Spaniens wurden weder Informationen noch Dokumente zu städtischen Beteiligungen, städtischer Beteiligungsberichterstattung oder gesetzlichen Vorschriften zugesendet. Auch nach Analyse der Webseiten der Stadtverwaltungen konnten keine relevanten Informationen zur Beteiligungsberichterstattung öffentlicher Unternehmen ermittelt werden.

Dennoch wurden auf einzelnen Webseiten interessante, weiterführende Informationen zur Steuerung und Überwachung öffentlicher Unternehmen gefunden. Die Stadtverwaltung von Palma de Mallorca legt spanischsprachige Informationen zu Ausschreibungen von öffentlichen Projekten

---

<sup>72</sup> Genauere Informationen zu Beschäftigungsstand und Verschuldung der öffentlichen Unternehmen konnten nicht ermittelt werden. Eine diesbezügliche Anfrage an das Instituto Nacional de Estadística zu statistischen Informationen über die Relevanz der öffentlichen Unternehmen in Spanien blieb unbeantwortet.

an private Partner offen. Neben Mustervertragsbestandteilen werden hier auch die Partner namentlich aufgeführt und die bestehenden Vertragswerke sind abrufbar. Diese geben u.a. Aufschluss über vereinbarte Leistungen und Zahlungen der Stadt an den privaten Partner zur Leistungserbringung. Die Vertragswerke sind jedoch nicht in allen Fällen vorhanden oder hinterlegt.<sup>73</sup> Die Stadtverwaltung Bilbao veröffentlicht im Rahmen eines Effizienzberichts Informationen zu Vorhaben der Effizienzverbesserung in öffentlichen Unternehmen, welche allerdings keine konkreten Maßnahmen und Umsetzungsvorhaben beinhalten.

## **4.12 Griechenland**

### **4.12.1 Organisations- und Rechtsformen öffentlicher Unternehmen und Beteiligungen**

Laut einer Untersuchung der OECD gibt es in Griechenland auf nationaler Ebene 74 öffentliche Unternehmen (vgl. OECD 2010b, S. 7). Nach einer vom griechischen Finanzministerium 2010 veröffentlichten Übersicht zu 52 öffentlichen Unternehmen erzielten diese im ersten Quartal 2010 ein Gesamtergebnis (final outcome) von mehr als 578 Mio. Euro und beschäftigten fast 22.000 Personen (vgl. Hellenic Republic Ministry of Finance 2010, 26f.). Auf lokaler Ebene gibt es laut VKU/VKÖ (2004) 1.116 kommunale Unternehmen mit rund 27.500 Beschäftigten und einem Gesamtumsatz von über 447 Mio. Euro (vgl. VKU/VKVÖ 2004). Kommunale Unternehmen werden in der Regel als Aktiengesellschaft oder Genossenschaft geführt (vgl. VKU/VKVÖ 2004).

### **4.12.2 Veröffentlichung und Inhaltsanalyse von Beteiligungsberichten zu Governance und Performance**

Im Rahmen der durchgeführten zweistufigen schriftlichen Befragung der Verwaltungen der zehn größten Städte in Griechenland wurden weder Informationen noch Dokumente zu städtischen Beteiligungen, Beteiligungsberichterstattung und gesetzlichen Vorschriften zugesendet. Auch im Rahmen von durchgeführten Telefon-Interviews konnten keine relevanten Informationen gewonnen werden. Die Analyse der Webseiten der Stadtverwaltungen ergab, dass die Städte Athen, Heraklion und Rhodos auf ihren englischsprachigen Webseiten Informationen über die städtische Unternehmen zur Verfügung stellen. Die Stadtverwaltung Athen informiert unter der Rubrik „Municipal Agencies“ über ausgegliederte Einheiten. Für jedes Unternehmen werden Kurzbeschreibungen zu öffentlichem Zweck/der Dienstleistung sowie Kontaktdaten ausgewiesen.<sup>74</sup> Die Stadtverwaltung Heraklion nennt unter der Rubrik „Municipal Enterprises“ Unternehmen mit Kurzbeschreibung des öffentlichen Zwecks/der öffentlichen Dienstleistung und Organisations-

---

<sup>73</sup> Vgl. Stadt Palma de Mallorca, [http://perfilcontractant.palmademallorca.es/portal/PALMA/contratante/pc\\_contenedor1.jsp?seccion=pc\\_resumen\\_de\\_contrataciones.jsp&language=ca&codResi=1&codMenu=1848&layout=pc\\_contenedor1.jsp](http://perfilcontractant.palmademallorca.es/portal/PALMA/contratante/pc_contenedor1.jsp?seccion=pc_resumen_de_contrataciones.jsp&language=ca&codResi=1&codMenu=1848&layout=pc_contenedor1.jsp), Zugriff am: 06.08.2014.

<sup>74</sup> Vgl. Stadt Athen, <http://www.cityofathens.gr/en/node/7491>, Zugriff am: 21.05.2014.

struktur, Anzahl der Beschäftigten sowie Kontaktdaten.<sup>75</sup> Die Stadtverwaltung Rhodos nennt unter der Rubrik „Municipal Companies“ städtische Unternehmen mit Verlinkung zur Unternehmens-Webseite. Für ein Unternehmen werden zusätzlich der öffentliche Zweck/die Dienstleistung und Kontaktdaten ausgewiesen.<sup>76</sup> In allen drei Fällen konnten keine aggregierten und detaillierten Finanz-, Leistungs- und Wirkungskennzahlen gefunden werden.

**Aktuelle Berichtsansforderungen für öffentliche Unternehmen auf nationaler Ebene:** Die OECD betrachtet es als besonders wichtige Strukturreform, in griechischen Staatsunternehmen hohe und international anerkannte Accountability- und Transparenzstandards weiter zu implementieren (z.B. OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises) (vgl. OECD 2010b, S. 7). Seit einer Gesetzesänderung im Jahr 2005 sind öffentliche Unternehmen auf nationaler Ebene dazu verpflichtet, interne Abschlussprüfungen/Revisionen vorzunehmen und Jahres-, mittelfristige und strategische Unternehmenspläne – sog. „Annual Reports on Activity“ – bei dem griechischen Finanzministerium einzureichen (vgl. OECD 2011, S. 21 und 24). Größere Unternehmen sind zudem seit einigen Jahren dazu übergegangen, konsolidierte Jahresabschlüsse zu erstellen (vgl. OECD 2005a, S. 99). Das 2005 durch Gesetz 3429/2005 gegründete Special Secretariat for Public Enterprises and Entities (EGDEKO) ist für die Kontrolle öffentlicher Unternehmen, an denen die öffentliche Hand direkt oder indirekt Anteile hält, zuständig. Im Jahr 2010 wurde unter der Federführung des EGDEKO ein zentrales Register für sog. „Government invested enterprises“ eingerichtet (vgl. OECD 2011, S. 16). Das EGDEKO ist seit 2008 gem. Gesetz 3697/2008 auch zuständig für Finanzreports, Kontrolle und Analyse von Jahresabschlüssen und Implementierung von Rechnungslegungs- und Rechnungsprüfungsvorschriften in Organisationen des öffentlichen Sektors.<sup>77</sup> Ein Beteiligungsbericht konnte für die nationale Ebene nicht identifiziert werden. Es wurden lediglich vom Finanzministerium für die Jahre 2009 bis 2011 veröffentlichte aggregierte Finanzdaten zu den öffentlichen Unternehmen auf nationaler Ebene gefunden. Für das erste Quartal 2010 wird darin eine Übersicht mit Finanzinformationen für 52 öffentliche Unternehmen auf nationaler Ebene veröffentlicht, in der die Bilanzen und Erfolgsrechnungen sowie Personalkosten und Beschäftigtenzahlen der Unternehmen ausgewiesen werden (vgl. Hellenic Republic Ministry of Finance 2010).

---

<sup>75</sup> Vgl. Stadt Heraklion, <http://www.heraklion.gr/en/municipality/municipal-business/deyah-service.html>, Zugriff am: 21.05.2014.

<sup>76</sup> Vgl. Stadt Rhodos, <http://www.rhodes.gr/en/odimos/organismoiepixeiriseis/epixeirisisdimourodiwn/>, Zugriff am: 21.05.2014.

<sup>77</sup> Vgl. Ministry of Finance Greece, <http://www.minfin.gr/portal/en/resource/section/special-secretariat-of-public-utility-companies>, Zugriff am: 21.05.2014.

## 4.13 Israel

### 4.13.1 Organisations- und Rechtsformen öffentlicher Unternehmen und Beteiligungen

Nach Aussage der Government Companies Authority (GCA) des israelischen Finanzministeriums, welches auf Grundlage des 1975 verabschiedeten Government Companies Law für das Beteiligungsmanagement auf nationaler Ebene zuständig ist, gibt es in Israel auf nationaler Ebene 92 öffentliche Unternehmen mit einem Umsatzvolumen von rund 12,3 Mrd. Euro, einem Nettogewinn von rund 212 Mio. Euro und einer Beschäftigtenzahl von 57.614 Personen. Die öffentlichen Unternehmen auf nationaler Ebene werden mehrheitlich als GmbH geführt (Government Companies Authority 2011, S. 15-16, 23 und 130-134).

### 4.13.2 Veröffentlichung und Inhaltsanalyse von Beteiligungsberichten zu Governance und Performance

Die GCA ist gemäß des Government Companies Law dazu verpflichtet dem Finanzministerium jährlich einen Bericht über die Beteiligungsunternehmen vorzulegen. Dieser Bericht ist für das Jahr 2010 in englischer Sprache auf der Webseite des GCA verfügbar.<sup>78</sup> Des Weiteren wird auf der Webseite des Finanzministeriums eine Präsentation mit zentralen Berichtsinformationen ebenfalls in englischer Sprache veröffentlicht.<sup>79</sup>

*Analyse des Beteiligungsberichtes auf nationaler Ebene:* Der Bericht verfügt über eine Übersichtstabelle zu den unmittelbaren und mittelbaren Beteiligungen, in der die Unternehmen u.a. mit Nennung der Beteiligungsquote und Geschäftsfeld aufgeführt sind. Ein Organigramm ist nur für die als besonders relevant eingestuften Beteiligungsunternehmen vorhanden. In aussagekräftigen Gesamtübersichten werden relevante Finanz- und Personalkennzahlen (u.a. Gesamtbilanzsumme, -ergebnis, -investitionen, -zuschüsse, Gesamtsumme an Darlehen/Krediten/Bürgschaften sowie Gesamtanzahl der Mitarbeiterinnen) für mind. zwei Vorjahre ausgewiesen und teilweise in übersichtlichen Tabellen zusätzlich nach Branchen strukturiert.

---

<sup>78</sup> Government Companies Authority, <http://www.gca.gov.il>, Zugriff am: 06.01.2015.

<sup>79</sup> Ministry of Finance, <http://www.financeisrael.mof.gov.il/FinanceIsrael/Pages/en/Publications/mof.aspx>, Zugriff am: 06.01.2015.

Dimension	Geprüfte Kategorie	Max. Punkte	Report on the Government Companies for the Year 2010
Übergreifende und zusammengefasste Informationen über Beteiligungsportfolio	Allgemeine Informationen	5	2
	Organigramm und Übersichtstabelle	14	4
	Gesamtübersicht zu Kennzahlen der Unternehmen	18	14
	Gesamtübersicht zu Personal der Unternehmen	24	3
Informationen zu einzelnen Unternehmen	Unternehmen allgemein	5	0
	Unternehmensziele	6	0
	Finanzielle Verbindungen zwischen Stadt und Unternehmen	6	0
	Finanzkennzahlen	43	0
	Leistungs- und Wirkungskennzahlen	3	0
	Geschäftsführung/Vorstand	6	0
	Aufsichtsgremium	8	0
	Personal/Anzahl Beschäftigte	28	0
Abschlussprüfung	9	0	
		175	23

Tabelle 26: Kriterienprüfung des Beteiligungsberichtes 2010 der nationalen Ebene

Die Berichterstattung zu einzelnen Unternehmen erfolgt ausschließlich für die aus Sicht der GCA als besonders relevant eingestuften 25 Unternehmen.<sup>80</sup> Für diese Unternehmen wird zwar der Unternehmensgegenstand genannt, jedoch nur teilweise der öffentliche Zweck sowie die strategischen und operativen Ziele der Unternehmen. Auffällig ist der sehr inkonsistente Ausweis von Finanzkennzahlen (u.a. Betriebsgewinn, Investitionen, Verbindlichkeiten), sodass eine aufwandsarme Vergleichbarkeit innerhalb des Portfolios nicht unmittelbar möglich ist. Ein übersichtlicher Einblick in die unternehmensspezifischen Kennzahlen wird zusätzlich erschwert, weil der Ausweis von Kennzahlen und deren Veränderungen zum Vorjahr ausschließlich in Textform erfolgt und keine Übersichtstabellen verfügbar sind. Des Weiteren fehlen für alle Unternehmen konkrete Informationen zu Geschäftsführung/Vorstand und Aufsichtsgremium. Als positiv zu bewerten, ist die sehr ausführlich Berichterstattung über Privatisierungsprojekte der letzten Jahre sowie über den Umsetzungsstand von internationalen und nationalen Rechnungslegungsstandards in öffentlichen Unternehmen. Zusammenfassend zeigt sich, dass der Beteiligungsbericht erste gute Ansätze einer transparenten Berichterstattung aufzeigt, aber dennoch vielfach hinter den Anforderungen der OECD bleibt.

<sup>80</sup> Da im Rahmen der Kriterienprüfung Informationen zu den einzelnen Unternehmen nur dann als erfüllt bewertet werden, wenn diese für die Mehrzahl der Unternehmen ausgewiesen sind, können für den Bericht in diesem Bereich keine Punkte vergeben werden.

## **5 Übergreifende Handlungsempfehlungen für die nationale und internationale Agenda**

Die empirischen Befunde zeigen, dass den hergeleiteten Anforderungen und den Empfehlungen der OECD in den untersuchten Ländern sowohl auf lokaler als auch nationaler Ebene bislang vielfach nicht entsprochen wird. Bislang existieren neben deutschen Beispielen nur wenige „Beispiele guter Beteiligungsberichterstattung“ in den europäischen Nachbarländern. Im Folgenden werden daher – abgeleitet aus den Untersuchungsergebnissen – Handlungsvorschläge zur Ausgestaltung und Weiterentwicklung von gesetzlichen und untergesetzlichen Vorschriften gegeben und ausgewählte Good-Practice Beispiele vorgestellt.

### **5.1 Etablierung und Weiterentwicklung von gesetzlichen Vorschriften zur Beteiligungsberichterstattung**

In den untersuchten Ländern existieren bislang vielfach keine gesetzlichen Vorschriften zur Beteiligungsberichterstattung, insb. auf lokaler Ebene. Die Befunde sprechen mit großer Wahrscheinlichkeit dafür, dass hierin ein wesentlicher Grund für die fragmentierte Berichterstattung in den untersuchten Ländern zu sehen ist. Gesetzliche Regelungen sind die Grundlage dafür, dass eine im Sinne der in Kapitel 2 dargestellten Anforderungen und OECD-Guidelines entsprechende Beteiligungsberichterstattung verbindlich zur Anwendung kommt. Es muss gesetzlich sichergestellt sein, dass den Bürgern und politischen Entscheidungsträgern ein hinreichend detaillierter Überblick über das Gesamtportfolio geben wird. Es bedarf daher vielfach einer Neuformulierung und Spezifizierung gesetzlicher Vorgaben und weiteren Präzisierung vorhandener Anforderungen durch einen systematischen Vergleich (Benchmark) vorliegender (auch internationaler) Gesetzesformulierungen.

In Deutschland ist die Beteiligungsberichterstattung auf lokaler Ebene in vielen Gemeindeordnungen gesetzlich festgeschrieben und bietet daher vielfache Anknüpfungspunkte für gesetzliche Neuregelungen bzw. Weiterentwicklungen im internationalen Kontext. Im Folgenden werden die gesetzlichen Vorschriften zur Erstellung und Veröffentlichung von Beteiligungsberichten der Gemeindeordnungen der Bundesländer Sachsen und Hessen vorgestellt, die auch unter den Gemeindeordnungen in Deutschland als Good Practice hinsichtlich der Anforderungen an die Erstellung und Veröffentlichung kommunaler Beteiligungsberichte gelten.<sup>81</sup> Aus den dargestellten gesetzlichen Vorgaben beider Gemeindeordnungen (vgl. Tabelle 26) lassen sich daher deutliche Stärken und Entwicklungspotenziale für andere Länder ableiten.

Die sächsischen und hessischen Gemeindeordnungen legen eine jährliche Berichterstellung verpflichtend fest. Sie geben hinreichende Soll-Vorschriften für die zu veröffentlichenden Informationen, welche sowohl aggregierte Informationen über alle Beteiligungen (z.B. Beteiligungsüber-

---

<sup>81</sup> Weitere zweckmäßige Vorschriften zur Erstellung und Veröffentlichung von Beteiligungsberichten enthalten u.a. auch die Gemeindeordnungen der Bundesländer Baden-Württemberg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Thüringen.

sicht) als auch detaillierte Informationen zu jedem einzelnen Beteiligungsunternehmen beinhalten.

<b>Erstellung</b>
§ 123a (1) HGO: „Die Gemeinde <i>hat zur Information der Gemeindevertretung und der Öffentlichkeit jährlich</i> einen Bericht über die Unternehmen in einer Rechtsform des Privatrechts zu erstellen, an denen sie mit mindestens 20 Prozent unmittelbar oder mittelbar beteiligt ist.“
§ 99 (2) SächsGemO: „Dem Gemeinderat ist jeweils <i>bis zum 31. Dezember des dem Berichtsjahr folgenden Jahres</i> ein Bericht über die Eigenbetriebe und die Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts vorzulegen, an denen <i>die Gemeinde unmittelbar oder mittelbar beteiligt ist.</i> “
<b>Berichtsinformationen</b>
Gem.§ 123a (2) HGO <i>soll ein Beteiligungsbericht u.a. die folgenden Informationen enthalten</i> : Gegenstand des Unternehmens, Beteiligungsverhältnisse, Besetzung der Organe, Beteiligungen des Unternehmens, Erfüllungsstand des öffentlichen Zwecks durch das Unternehmen, Grundzüge des Geschäftsverlaufs, Ertragslage, Kapitalzuführungen und -entnahmen durch die Gemeinde und die Auswirkungen auf die Haushaltswirtschaft, Kreditaufnahmen, von der Gemeinde gewährte Sicherheiten.
Gem. § 99 (2) SächsGemO: „ <i>In dem Beteiligungsbericht müssen mindestens enthalten sein</i> : 1. eine Beteiligungsübersicht unter Angabe der Rechtsform, des Unternehmensgegenstandes, des Unternehmenszwecks und des Stamm- oder Grundkapitals sowie des prozentualen Anteils der Gemeinde an diesem, 2. die Finanzbeziehungen zwischen der Gemeinde und den Unternehmen, insb. unter Angabe der Summe aller Gewinnabführungen an den Gemeindehaushalt, der Summe aller Verlustabdeckungen und sonstigen Zuschüsse aus dem Gemeindehaushalt, der Summe aller gewährten sonstigen Vergünstigungen sowie der Summe aller von der Gemeinde übernommenen Bürgschaften und sonstigen Gewährleistungen, 3. ein Lagebericht, der den Geschäftsverlauf und die Lage aller Unternehmen so darstellt, dass ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Gesamtbild vermittelt wird; der Lagebericht soll insb. auf Unternehmensvorgänge von besonderer Bedeutung, die während des letzten Geschäftsjahres eingetreten sind, und auf die voraussichtliche Entwicklung der Unternehmen im kommenden Geschäftsjahr eingehen. Dem Bericht sind als Anlage in Satz 2 entsprechenden Angaben für die Zweckverbände und deren Beteiligungsberichte beizufügen.“
Gem. § 99 (3) SächsGemO: „Darüber hinaus <i>soll</i> der Bericht <i>für jedes Unternehmen</i> in einer Rechtsform des privaten Rechts, an dem die Gemeinde unmittelbar oder mittelbar mit mindestens 25 Prozent beteiligt ist, insb. <i>Folgendes ausweisen</i> : 1. die Organe des Unternehmens, die Zusammensetzung der Organe unter namentlicher Nennung von Geschäftsführung, Vorstands- und Aufsichtsratsmitgliedern, die Anzahl der Mitarbeiter sowie den Namen des bestellten Abschlussprüfers und, soweit möglich, die Namen und Beteiligungsanteile der anderen Anteilseigner, 2. die wichtigsten Bilanz- und Leistungskennzahlen für das Berichtsjahr und die beiden dem Berichtsjahr vorangegangenen Jahre; für das Berichtsjahr sind die Planwerte den aktuellen Ist-Werten gegenüberzustellen; die Kennzahlen sollen eine Beurteilung der Vermögenssituation, der Kapitalstruktur, der Liquidität, der Rentabilität und des Geschäftserfolgs des Unternehmens zulassen, 3. wesentliche Sachverhalte aus dem Lagebericht der Geschäftsführung zum Berichtsjahr und dem darauffolgenden Geschäftsjahr einschließlich einer Bewertung der Kennzahlen.“
<b>Erörterung und Veröffentlichung</b>
§ 123a (3) HGO: „Der Beteiligungsbericht ist <i>in der Gemeindevertretung in öffentlicher Sitzung zu erörtern ... Die Einwohner sind berechtigt, den Beteiligungsbericht einzusehen.</i> “
§ 99 (4) SächsGemO: „Der Beteiligungsbericht ist <i>der Rechtsaufsichtsbehörde zuzuleiten</i> . Die Angaben des Beteiligungsberichts nach Absatz 2 sind von der Gemeinde <i>zur Einsichtnahme verfügbar zu halten</i> . Dies ist <i>ortsüblich bekannt zu geben.</i> “

Tabelle 27: Ausgestaltungsempfehlungen für Gemeindeordnungen

Zu beachten ist der sowohl im nationalen als auch internationalen Vergleich sehr hohe Präzisionsgrad der gesetzlich geforderten Informationen. Diese sieht u.a. vor, die namentliche Nennung von Gremienmitgliedern (u.a. relevante Informationsgrundlage für Diversity), die Nennung von Namen und Anteilen anderer Anteilseigner (u.a. relevante Informationsgrundlage für regionale und überregionale (Unternehmens)Verflechtungen), Bilanz- und Leistungskennzahlen für das Berichtsjahr und die beiden dem Berichtsjahr vorangegangene Jahre sowie eine Prognose zur voraussichtlichen Entwicklung des Unternehmens im kommenden Geschäftsjahr auszuweisen. Insb. mit den zuletzt genannten Berichtsaspekten soll eine nachhaltige Betrachtung der Unter-

nehmen ermöglicht werden, die es erlaubt, Leistungs- und Finanzkennzahlen über einen längeren Zeitraum von mindestens drei Jahren zu bewerten und hieraus mögliche zukünftige Entwicklungstendenzen abzuleiten. Die Analyse dieser Studie zeigt, dass diese Längsschnittinformationen in deutschen Beteiligungsberichten bei den meisten Kennzahlen überwiegend noch nicht ausgewiesen werden. Zur Erörterung und Veröffentlichung von Beteiligungsberichten sieht die §123a (3) HGO vor, dass die Einwohner dazu berechtigt sind, den Beteiligungsbericht einzusehen und dieser in öffentlicher Gemeinderatsitzung zu erörtern ist. § 99 (4) SächsGemO präzisiert weiterführend, den Beteiligungsbericht zur Einsichtnahme zur Verfügung zu halten und dies ortsüblich bekannt zu geben.

Für die im Rahmen dieser Untersuchung betrachteten Länder ist zu empfehlen, beide Vorschriften zur Erörterung und Veröffentlichung von Beteiligungsberichten in ihre Gemeindeordnungen aufzunehmen. Dennoch muss für eine Empfehlung zur und Bewertung der gesetzlichen Neuregelung bzw. Weiterentwicklung die grundlegend andere Ausgangslage in diesen Ländern berücksichtigt werden. Aufgrund des flächendeckenden Mangels an gesetzlichen Regelungen und der daraus resultierenden fragmentierten und heterogenen Berichterstattung sowohl zwischen Städten als auch zwischen verschiedenen Verwaltungsebenen (insb. in Griechenland, Portugal und Spanien) stehen grundlegende Basisaspekte einer anforderungsgemäßen Berichterstattung weit- aus stärker im Vordergrund. So zeigt sich in mehreren Ländern, dass Inhalte von Beteiligungsberichten an verschiedenen Stellen veröffentlicht werden. Mit einer Etablierung gesetzlich verbindlicher Regelungen zur Beteiligungsberichterstattung müssen daher in erster Linie eine zentrale und einheitliche Verfügbarkeit von Beteiligungsberichten, eine transparenzgerechte Informationsoffenlegung im Sinne der OECD-Leitlinien sowie eine Vereinheitlichung der Berichterstattungsstandards zwischen verschiedenen Verwaltungsebenen erreicht werden, um einen hinreichend transparenten und aufwandsarmen Überblick über das Gesamtportfolio für Bürger und politische Entscheidungsträger zu gewährleisten.

## **5.2 Ergänzende Anforderungen an Beteiligungsberichte in Public Corporate Governance Kodizes**

Public Corporate Governance Kodizes (PCGKs) sind untergesetzliche Regelwerke zur verantwortungsvollen Leitung und Überwachung öffentlicher Unternehmen (vgl. stellvertretend Papenfuß 2013a, S. 31; von Werder 2003, S. 20). Sie konkretisieren die geltenden gesetzlichen Vorschriften und werden durch Selbstbindung und Erklärung der Unternehmen wirksam. Hierbei können die Unternehmen mittels „Comply or Explain“ Mechanismus erklären, inwiefern Sie den Empfehlungen des Kodex folgen und eventuelle Abweichungen begründen (vgl. von Werder 2003, S. 20). In der Literatur werden PCGKs als wichtiges Instrument zur Leitung und Kontrolle öffentlicher Unternehmen betrachtet (vgl. stellvertretend Bremeier et al. 2005, S. 279; Koop 2014, S. 566 ff.). Daher sollten PCGKs zentrale Anforderungen an die Beteiligungsberichterstat-

tung untergesetzlich festschreiben, um Bewusstsein und Umsetzung einheitlicher Berichterstattungsstandards weiter zu fördern.

Die OECD Guidelines on Corporate Governance of State-owned Enterprises formulieren Empfehlungen an die inhaltliche Ausgestaltung von PCGKs (vgl. OECD 2005b). Übergreifende und zentrale inhaltliche Punkte sind hierbei Fragen zu den Verantwortlichkeiten und Beziehungen zwischen öffentlicher Hand und öffentlichen Unternehmen, die Beziehungsstruktur zu Stakeholdern der Unternehmen, die Verantwortlichkeiten und Rechenschaftspflichten von Geschäftsführung und Aufsichtsrat sowie Empfehlungen zur Transparenz und Berichterstattung (vgl. OECD 2005b, S. 5). Kapitel V der OECD Guidelines beinhalten Empfehlungen zur Transparenz und Offenlegung (Transparency and Disclosure) von Informationen über öffentliche Unternehmen. Die Konkretisierung dieser Vorgaben erfolgt durch die OECD-Mitgliedsstaaten. In Deutschland wurden diese Vorgaben auf nationaler Ebene im Kodex „Grundsätze guter Unternehmens- und Beteiligungsführung im Bereich des Bundes“ umgesetzt.<sup>82</sup>

In den hier untersuchten Ländern existieren zusätzlich zu den Befunden zu gesetzlichen Vorschriften bislang nur wenig untergesetzliche Vorschriften zur Beteiligungsberichterstattung in Form von Public Corporate Governance Kodizes (z.B. Stadt Biel) oder ähnlichen gesetzesergänzenden Regelungen/Instrumenten (z.B. Orientierung an Corporate Governance Kodex in den Niederlanden auf nationaler Ebene) auf nationaler und insb. lokaler Ebene.

Die empirischen Befunde zeigen, dass die Funktionen und Wirkungspotenziale eines PCGKs insb. hinsichtlich seiner *Ergänzungsfunktion* zu gesetzlichen Regelungen für eine anforderungsgemäße Beteiligungsberichterstattung, *Bewusstseinsbildungsfunktion* (z.B. Bewusstseins Schärfung für, mit Aufgaben verbundene, Anforderungen und Verhaltensnotwendigkeiten), *Transparenzfunktion* (z.B. durch die Benennung von Zuständigkeiten, Rechten, Pflichten und Abläufen) und *Gesetzesheranführungsfunktion* (z.B. Heranführung an entwickelte Standards aus der Privatwirtschaft) in den betrachteten Ländern bislang nicht ausreichend erkannt und berücksichtigt werden (vgl. Papenfuß 2013b, S. 310ff.).

In Deutschland ist im Vergleich zu den betrachteten europäischen Ländern die Integration untergesetzlichen Regelungen in PCGKs zur Beteiligungsberichterstattung weitaus stärker fortgeschritten. Beispiele aus ausgewählten deutschen Städten bieten daher erste Ausgestaltungsempfehlungen für andere Länder auf nationaler und insb. kommunaler Ebene. Erste ähnliche und ebenfalls als Good Practice zu bewertende Ansätze finden sich im PCGK der Stadt Biel (Schweiz). Im Folgenden werden ausgewählte relevante untergesetzliche Vorschriften aus beiden Ländern zur Erstellung und Veröffentlichung von Beteiligungsberichten komprimiert zusammengefasst.

---

<sup>82</sup> Vgl. Bundesfinanzministerium Deutschland, [http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Bundesvermoegen/Privatisierungs\\_und\\_Beteiligungspolitik/Grundsaeetze\\_guter\\_Unternehmensfuehrung/public-corporate-governance-kodex-des-bundes-anlage1.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Bundesvermoegen/Privatisierungs_und_Beteiligungspolitik/Grundsaeetze_guter_Unternehmensfuehrung/public-corporate-governance-kodex-des-bundes-anlage1.pdf?__blob=publicationFile&v=3), Zugriff am: 13.10.2014.

<b>Deutschland</b>
<b>PCGK Magdeburg</b>
Punkt 2: „Ein <i>wesentliches Ziel dieses Berichtes</i> ist es, neben der Politik und der Verwaltung, insb. die städtischen Vertreter in den jeweiligen Gremien über die Gesellschaften der Landeshauptstadt Magdeburg zu informieren. Er soll aber auch interessierten Bürgern und außenstehenden Dritten die <i>Möglichkeit geben, sich mit der vielfältigen wirtschaftlichen Betätigung der Landeshauptstadt Magdeburg vertraut zu machen</i> .“ „Neben allgemeinen Informationen, wie Gegenstand des Unternehmens, Stammkapital, Anlagevermögen, Gesellschafter, Beteiligungen, Besetzung der Organe, sind die Grundzüge des Geschäftsverlaufes der Gesellschaften darzustellen. Auf die finanziellen Verflechtungen mit dem Haushalt der Landeshauptstadt Magdeburg ist ebenfalls ausführlich einzugehen. Der jeweilige Bericht soll in erster Linie die wirtschaftlichen Abschlüsse der städtischen Eigengesellschaften und der Gesellschaften mit städtischer Beteiligung des Vorjahres berücksichtigen.“
<b>PCGK Düsseldorf</b>
Punkt 1.4.2: „Der Beteiligungsbericht der Landeshauptstadt Düsseldorf wird im Internet <i>veröffentlicht</i> . Auf Anfrage wird er auch als Druckexemplar gegen Entgelt <i>zur Verfügung gestellt</i> .“
<b>PCGK Stuttgart</b>
Punkt 1.4.2: „Die im Beteiligungsbericht der Landeshauptstadt veröffentlichte Darstellung jedes Beteiligungsunternehmens wird jeweils auch <i>im Internet öffentlich zugänglich gemacht</i> .“
<b>Schweiz</b>
<b>PCGK Biel</b>
Art. 10: „(1) Die verselbständigten Einheiten haben <i>jährlich einen Beteiligungsbericht</i> nach dem vorgegebenen Raster ... zusammen mit dem Geschäftsbericht bei der für sie zuständigen Direktion <i>einzureichen</i> . (2) Die zuständige Direktion prüft den Beteiligungsbericht und leitet ihn zur Integration in den Wirtschaftsbericht (Bestandteil des Geschäftsberichts) an den Präsidentsstab weiter. (3) Der <i>Gemeinderat genehmigt den Beteiligungsbericht</i> bei der Verabschiedung des Geschäftsberichts der Stadt Biel.“

Tabelle 28: Anforderungen an Beteiligungsberichte in Public Corporate Governance Kodizes

Die aufgezeigten Good Practice Beispiele zeigen aufschlussreiche Entwicklungsbeiträge für die Etablierung untergesetzlicher Regelungen in anderen Ländern. Im PCGK der Stadt Magdeburg werden das Ziel eines Beteiligungsberichtes und ausweisungsrelevante Informationen schlagwortartig benannt. Die PCGKS der Städte Düsseldorf und Stuttgart fordern explizit die Veröffentlichung des Berichtes im Internet und die Verfügbarkeit als Print-Exemplar. Der PCGK der Stadt Biel enthält ergänzende Vorschriften für Gremienweg und Genehmigungsprozess.

Darüber hinaus könnte in Ergänzung zu den im PCGK Magdeburg schlagwortartig genannten Inhalten auf weitere, in der übergreifenden Diskussion als besonders relevant eingeschätzte Informationen hingewiesen werden (vgl. Tabelle 27). Hierzu zählen u.a. Leistungs- und Wirkungskennzahlen mit Vorjahresvergleich oder Angaben zur Repräsentation von Frauen (vgl. Papenfuß 2013a, S. 190).

Statt eines PCGK werden für die Festlegung des Umfangs von Beteiligungsberichten in einigen Ländern Corporate Governance Kodizes der Privatwirtschaft herangezogen. In Norwegen erstreckt sich der Geltungsbereich des „Code of Practice for Corporate Governance“ auch für öffentliche Unternehmen, welche in privatwirtschaftlichen Rechtsformen geführt werden. Hier werden die offenzulegenden Inhalte des Beteiligungsberichts festgeschrieben: „The report on the company's corporate governance must cover every section of the Code of Practice“ (vgl. Norwegian Corporate Governance Board 2012, S. 13.). Die darzustellenden Informationen beinhalten demnach u.a. Unternehmensgegenstand, Ziele, Zielerreichungsstrategien, Dividenden für die öffentliche Hand, Regelungen zu Hauptversammlung und Nominierungsausschuss, Zusammensetzung, Unabhängigkeit und Kompetenzen des Aufsichtsgremiums, Vergütung von Aufsichtsrat

und Geschäftsführung sowie Empfehlungen zur Offenlegung von Informationen zur Wirtschaftsprüfung (vgl. Norwegian Corporate Governance Board 2012, S. 6ff.).

### **5.3 Good Practice Beispiele zur Ausgestaltung und Weiterentwicklung der Beteiligungsberichterstattung**

Die Beteiligungsberichte deutscher Städte sind, trotz notwendiger Weiterentwicklungspotenziale, nach den Befunden im internationalen Vergleich mit Abstand führend (vgl. Kapitel 4.1). Übergreifend bieten sie verfolgenswerte Good Practice Beispiele für die Ausgestaltung und Weiterentwicklung der Beteiligungsberichterstattung im internationalen Kontext (insb. die Beteiligungsberichte der Städte Darmstadt<sup>83</sup>, Berlin<sup>84</sup>, Hannover<sup>85</sup>, für die einzelnen Kategorien vgl. Tabelle 8 in Abschnitt 4.1.2).

In den meisten untersuchten Ländern existieren bislang nur wenige Beteiligungsberichte auf nationaler und insb. lokaler Ebene. Zusammenfassend zeigt das Beteiligungsberichts Wesen im internationalen Kontext trotz punktuell positiver Entwicklungstendenzen (z.B. in Schweden, Norwegen, Österreich und der Schweiz) ein deutlich fragmentiertes Bild. Identifizierte Beteiligungsberichte erreichen bis auf die Beteiligungsberichte auf nationaler Ebene in Schweden und Norwegen nicht annähernd gegenwärtige Standards der Beteiligungsberichterstattung deutscher Städte. Insofern lassen sich als Ergebnis der empirischen Untersuchung neben wenigen konkreten Good-Practice Ansätzen in Beteiligungsberichten vordergründig eher übergreifende Beispiele für das Beteiligungsberichts Wesen ableiten (vgl. Tabelle 28). Diese können als betrachtenswerte, weiterführende Ausgestaltungsempfehlungen für die nationale und internationale Agenda genutzt werden und relevanten Entscheidungsträgern als Handlungs- und Gestaltungsunterstützung dienen.

---

<sup>83</sup> Vgl. HEAG, <http://www.heag.de/site/stadtwirtschaft,beteiligungsbericht>, Zugriff am: 09.09.2014.

<sup>84</sup> Vgl. Stadt Berlin, [http://www.berlin.de/sen/finanzen/dokumentendownload/vermoege/beteiligungsberichte/beteiligungsbericht\\_2013\\_band\\_1.pdf](http://www.berlin.de/sen/finanzen/dokumentendownload/vermoege/beteiligungsberichte/beteiligungsbericht_2013_band_1.pdf); [http://www.berlin.de/sen/finanzen/dokumentendownload/vermoege/beteiligungsberichte/beteiligungsbericht\\_2013\\_band\\_2.pdf](http://www.berlin.de/sen/finanzen/dokumentendownload/vermoege/beteiligungsberichte/beteiligungsbericht_2013_band_2.pdf), Zugriff am: 09.09.2014.

<sup>85</sup> Vgl. Stadt Hannover, [http://www.hannover.de/content/download/372188/7456931/version/2/file/beteiligungsbericht\\_lhh\\_2012\\_t.pdf](http://www.hannover.de/content/download/372188/7456931/version/2/file/beteiligungsbericht_lhh_2012_t.pdf), Zugriff am: 09.09.2014.

<b>Beteiligungsberichte</b>
<b>Schweden</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Transparente Offenlegung von Informationen zu Frauen in Geschäftsleitungen und Aufsichtsräten (u.a. Nennung von Anzahl/Anteil individualisiert für Vorstandsvorsitzende, gesamte Geschäftsleitungen, Aufsichtsratsvorsitzende und gesamte Aufsichtsratsgremien für zwei Vorjahre) (nationaler Bericht)</li> <li>• Kennzahlen überwiegend für das Vorjahr und in vielen Fällen mindestens für zwei Vorjahre ausgewiesen (nationaler Bericht)</li> <li>• Einhaltung nachhaltigkeitsrelevanter Standards und Initiativen (u.a. GRI-Guidelines, IFRS Standards sowie Aussagen zu Gleichstellungs- und Umweltmaßnahmen) (nationaler Bericht)</li> </ul>
<b>Norwegen</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Detaillierte Aufschlüsselung der Dividenden und Rückflüsse öffentlicher Unternehmen für und an den Träger</li> <li>• Fallbeispiele öffentlicher Unternehmen über CSR und dessen Einhaltung</li> <li>• Abschnitt zu CSR in den Einzeldarstellungen der Beteiligungen</li> <li>• Im übergreifenden Teil: Darstellung der Repräsentation von Frauen in Gremien der Unternehmen im Zeitablauf</li> </ul>
<b>Schweiz</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Übersicht zu personellen Veränderungen bei der Besetzung von Management und Aufsichtsgremien (Beteiligungsbericht Kanton Aargau)</li> <li>• Aufführung unternehmensspezifischer Erwartungen von relevanten Stakeholdern in den individuellen Datenblättern der einzelnen Beteiligungsunternehmen (Beteiligungsbericht Kanton Aargau)</li> </ul>
<b>Portugal</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Umfangreiche Offenlegung staatlicher Zuschüsse und Zuweisungen an öffentliche Unternehmen (nationaler Bericht)</li> <li>• Aufzeigen der volkswirtschaftlichen Relevanz der öffentlichen Unternehmen (nationaler Bericht)</li> </ul>
<b>Israel</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Berichterstattung über Privatisierungsprojekte der letzten Jahre sowie über den Umsetzungsstand von internationalen und nationalen Rechnungslegungsstandards in öffentlichen Unternehmen (nationaler Bericht)</li> </ul>
<b>Übergreifendes Beteiligungsberichts-wesen</b>
<b>Belgien</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Offenlegung finanzieller Verbindungen zu anderen Städten und Organisationen (Stadt Antwerpen)</li> </ul>
<b>Niederlande</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Corporate Social Responsibility-Berichterstattung (Stadt Amsterdam)</li> <li>• Transparente Offenlegung der Vergütungspolitik (Stadt Den Haag)</li> <li>• Ausweis von Gesamt- und Individualvergütung (differenziert nach fixen und variablen Anteilen sowie Pensionszusagen) (nationaler Bericht)</li> <li>• Ausweis von GRI-Indikator und Transparenzbenchmark sowie eine Entsprechenserklärungen zu Corporate Governance Kodizes (nationaler Bericht)</li> </ul>
<b>Spanien</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Veröffentlichung von Leistungsverträgen zwischen Stadt und Unternehmen auf der Webseite der Stadtverwaltung (Stadt Palma de Mallorca Palma)</li> </ul>
<b>Frankreich</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nutzung von Open-Data zur gezielten und individuellen Informationssystematisierung und Betrachtung von relevanten Teilaspekten (mehrere Städte)</li> </ul>

Tabelle 29: Ausgestaltungs- und Weiterentwicklungsempfehlungen für die Beteiligungsberichterstattung

Weiterführend bieten die „Whole of Government Accounts“ in Großbritannien im Sinne der OECD-Leitlinien betrachtenswerte Ansätze zur Offenlegung teilaggregierter Informationen.

In bestimmten Bereichen bieten sich potenzielle Entwicklungspotenziale. Hierzu zählt insb. die ergänzende bzw. weiterführende Strukturierung von Informationen (insb. Finanzkennzahlen) nach Branchen bzw. Politikfeldern und Art der öffentlichen Aufgabe.<sup>86</sup>

<sup>86</sup> Von einer ausschließlichen Teilaggregation von Finanzdaten nach Branchen bzw. öffentlicher Aufgabe wie im nationalen Beteiligungsbericht in Portugal ist jedoch grundsätzlich abzuraten.

Die aufgezeigten Good Practice Beispiele zeigen aufschlussreiche Entwicklungsbeiträge für die nationale und internationale Agenda. Als Ergänzung zu den einschlägigen Anforderungen an eine umfassende Beteiligungsberichterstattung aus Wissenschaft und Praxis können sie als Grundlage für die weitere Transparenzsteigerung und diesbezügliche Bewusstseinsbildung dienen. Nichtsdestotrotz muss ihre Implementierung und ihr Nutzen im Kontext der nationalen und städtischen Rahmenbedingungen betrachtet werden und kann nicht oder nur bedingt eins zu eins übertragen werden.

Abgeleitet aus den Handlungsempfehlungen zu gesetzlichen und untergesetzlichen Vorschriften muss die Beteiligungsberichterstattung in den betrachteten Ländern sowohl was die Erstellung bzw. inhaltliche Ausgestaltung als auch den Informationszugang betrifft stärker vereinheitlicht werden. In mehreren Ländern sind transparenzrelevante Inhalte von Beteiligungsberichten an verschiedenen Stellen veröffentlicht oder werden lediglich fragmentarisch auf den Webseiten der Stadtverwaltungen ausgewiesen. Wie die empirischen Befunde des Weiteren verdeutlichen, sollte der Fokus in der übergreifenden Diskussion um die Beteiligungsberichterstattung zukünftig stärker auf den Ausweis von Leistungs- und Wirkungskennzahlen liegen. Bislang wird in der Offenlegung relevanter Informationen vielfach nur einseitig über Finanzkennzahlen berichtet. Gerade vor dem Hintergrund der Sach- und Formalzielerfüllung öffentlicher Unternehmen sollte zukünftig eine stärkere Ausgewogenheit und Verknüpfung beider Kennzahlenbereiche erfolgen.

Für den übergreifenden internationalen Austausch in Praxis und Wissenschaft wäre es weiterführend ratsam, die Webseiten der Städte und relevante Informationen sowohl in der Landes- als auch in englischer Sprache zu veröffentlichen, um der breiten Öffentlichkeit und dem zunehmenden internationalen Interesse weiteren Zugang zu ermöglichen.

## 6 Synopse

Die Ergebnisse der in Kapitel 4 durchgeführten Analyse zur Relevanz der öffentlichen Wirtschaft, den gesetzlichen und untergesetzlichen Vorschriften zur Beteiligungsberichterstattung sowie der Verfügbarkeit von Beteiligungsberichten und Form der Beteiligungsberichterstattung in den 12 betrachteten Ländern auf nationaler und lokaler Ebene sind in Tabelle 29 zusammengefasst.

	Relevanz öfftl. Wirtschaft		gesetzliche und untergesetzliche Vorschriften zur Beteiligungsberichterstattung				Verfügbarkeit von Beteiligungsberichten und Form der Beteiligungsberichterstattung							
	Informationen auf offiziellen Webseiten verfügbar (Ministerien, Statistikämter etc.)		eindeutige gesetzliche Vorschriften zur Erstellung und Veröffentlichung eines Beteiligungsberichtes (z.B. in Gemeindeordnung)		eindeutige untergesetzliche Vorschriften zur Erstellung und Veröffentlichung eines Beteiligungsberichtes (z.B. in PCGK)		Verfügbarkeit Beteiligungsbericht		Wenn Beteiligungsbericht(e) vorhanden, Form der Verfügbarkeit (1: im Internet 2: als Auslage, nur auf Anfrage 3: nur intern verfügbar 0: kein Beteiligungsbericht)		Wenn Beteiligungsbericht(e) vorhanden, diese(r) separat oder integriert? (1: separat 2: integriert, 0: k.A.)		Andere Formen der Beteiligungsberichterstattung (1: Informationen auf Homepage (html und/oder pdf) 2: Whole of Government 3: gesondertes Information/Kapitel in Jahresabschluss 4: neben Bericht zusätzliche Information auf Homepage 0: keine andere Form)	
									national	lokal	national	lokal	national	lokal
Deutschland									1	1+2	1	1+2	4	4
Österreich								1	Innsbruck: 1; Klagenfurt, Salzburg und Villach: 3	1	1	0	3	
Schweiz				aber HRM2		Biel		Aber regional Kantone Aargau	0	0	0	0	1	3
Schweden									1	0	1	0	0	0
Norwegen					Anwendung des Kodex für Privat- wirtschaft				1	0	1	0	0	0
Großbritannien									1	0	1	0	2	0
Frankreich									0	0	0	0	0	3+4
Niederlande				aber Art. 15 Gemeinde- gesetz	aber PCGK in Bearbeitung				1	0	1	0	0	1+3

<b>Belgien</b>				aber z.B. Beleids- en Beheers- scyclus in Antwerpen						0	0	0	0	0	3
<b>Portugal</b>										1	0	1	0	4	1
<b>Spanien</b>										0	0	0	0	0	0
<b>Griechen- land</b>				aber Annual Reports on Activity						0	0	0	0	1	1
<b>Israel<sup>87</sup></b>										1	-	1	-	1	-

Tabelle 30: Übersicht über die Beteiligungsberichtserstattung der untersuchten Länder

	Vollständige Erfüllung des Prüfpunkts
	Teilweise Erfüllung des Prüfpunkts
	Nichterfüllung des Prüfpunkts
	Keine Informationen ermittelbar

<sup>87</sup> Regionale und lokale Ebene bislang nicht untersucht. Schattierung für „keine Information ermittelbar“ bedeutet in diesem Fall „noch keine Information ermittelt“.

## 7 Schlussbetrachtung

### 7.1 Fazit

Die Studie untersucht das derzeitige Beteiligungsberichtsweisen in den nord-, west- und südeuropäischen Ländern Deutschland, Österreich, Schweiz, Schweden, Norwegen, Großbritannien, Frankreich, Niederlande, Belgien, Portugal, Spanien und Griechenland sowie in Israel. Es wurde geprüft, inwieweit der derzeitige Stand der Beteiligungsberichterstattung in den jeweils zehn größten Städten und auf entsprechender nationaler Ebene den OECD-Leitsätzen zu einem Beteiligungsbericht sowie weiteren einschlägigen wissenschaftlichen und praxisrelevanten Anforderungen zur Transparenz und Offenlegung entspricht.

Zentrales Untersuchungsergebnis ist, dass die Anforderungen der OECD-Leitsätze in den betrachteten Ländern nicht hinreichend umgesetzt werden. Zusammenfassend zeigt das Beteiligungsberichtsweisen im internationalen Kontext trotz punktuell positiver Entwicklungstendenzen (z.B. Schweden, Norwegen, Österreich und der Schweiz) eine strukturell heterogene und überwiegend nicht anforderungsgemäße Qualität. Bislang existieren in den Ländern nur wenige Beteiligungsberichte auf nationaler und insb. auf lokaler Ebene. Identifizierte Beteiligungsberichte erreichen bis auf die Beteiligungsberichte auf nationaler Ebene in Schweden und Norwegen nicht annähernd gegenwärtige Standards der Beteiligungsberichterstattung deutscher Städte und entsprechen in der überwiegenden Zahl nicht den aus Theorie und Praxis abgeleiteten Anforderungen. Des Weiteren gibt es in den Ländern keine bzw. kaum gesetzliche und untergesetzliche Vorschriften zur Erstellung und Veröffentlichung von Beteiligungsberichten. Informationen zu öffentlichen Beteiligungen befinden sich in der Vielzahl der Länder (insb. in den untersuchten südeuropäischen Ländern) sowohl auf lokaler als auch nationaler Ebene an verschiedener Stellen. Es existiert keine erkennbare einheitlich-systematische Veröffentlichung relevanter Informationen. Oftmals werden Berichtsinformationen fragmentiert als downloadbare Dokumente und/oder html-Version veröffentlicht. Hierdurch wird eine aufwandsarme und übersichtliche Zugänglichkeit deutlich erschwert. Anders als in deutschen Städten fehlen im internationalen Vergleich oftmals Berichte, welche alle im Sinne der in Kapitel 2 dargestellten Anforderungen und OECD-Guidelines relevanten Informationen über Beteiligungen der öffentlichen Hand gebündelt und integriert darstellen.

Zur Weiterentwicklung der Beteiligungsberichte besteht innerhalb Deutschlands sowie international noch deutliches Potenzial. Um die Qualität von Beteiligungsberichten weiter zu erhöhen, kann das in dieser Studie entwickelte und angewendete Kriterienraster verwendet werden. Die Studie möchte einen Beitrag zur Weiterentwicklung des Beteiligungsberichtswesens auf nationaler und internationaler Ebene, um z.B. Akteuren des Beteiligungsmanagements, Aufsichtsratsmitgliedern, Rechnungshöfen, dem Gesetzgeber, dem wirtschaftsprüfenden Berufsstand, den Leitern und Mitarbeitern des Rechnungswesen sowie den Geschäftsführungen öffentlicher Unternehmen bzw. den zuständigen Beamten und Angestellten auf allen föderalen Ebenen übergrei-

fende Einblicke, konkrete Alltagsunterstützung durch repräsentative Informationen für systematische Vergleichsanalysen und als Orientierungsmöglichkeit sowie Good Practice Beispiele zur Legitimation von Vorschlägen und Vorgaben an die Hand zu geben. Mit den übergreifenden Handlungsvorschlägen und Good Practice Beispielen werden betrachtenswerte Weiterentwicklungsansätze aufgezeigt, die die Qualität der Beteiligungsberichterstattung national und international weiter verbessern können.

## **7.2 Weiterer Forschungsbedarf**

In Folgeuntersuchungen sollte der Stichprobenumfang um weitere OECD-Länder ergänzt werden, um weiterführende Vergleiche zwischen einzelnen Ländergruppen, Kontinenten und Verwaltungskulturen zu ermöglichen.

Empirischer Forschungsbedarf besteht zudem dahingehend, gezielt weitere Transparenz über die Strukturen und Praktiken der Public Corporate Governance zu schaffen. Dabei sind zusätzliche Erklärungsfaktoren für die beträchtlichen Gestaltungsunterschiede zwischen den Gebietskörperschaften zu identifizieren. Insbesondere ist die Wirkung bzw. Bewährung der divergierenden Governancekonzepte/-praktiken bezüglich Aufgabenerfüllung und Organisationserfolg aus ganzheitlicher Perspektive zu analysieren.

In länderbezogenen Fallstudien könnten hierbei auch die gesetzlichen und untergesetzlichen Rahmenbedingungen genauer untersucht werden.

Im Rahmen der internationalen Diskussion um Performance Information Use ist es des Weiteren erkenntnisreich und gestaltungsrelevant, inwiefern Beteiligungsberichtsdaten von unterschiedlichen Adressaten für die verschiedenen Zwecke genutzt werden und die Gesamtsteuerung im Konzern durch damit tatsächlich verbessert wird.

International vergleichende Forschungsvorhaben sind weiter erforderlich und chancenreich, um zusätzliche Erkenntnisse, Gestaltungsperspektiven und Reformunterstützung für das öffentliche Beteiligungsmanagement und die Public Corporate Governance in den jeweiligen Ländern zu liefern.

## Anhang: Kriterien & Checkliste zur Analyse der Qualität von Beteiligungsberichten

Die Kriterien sind aus einschlägigen Forderungen aus Wissenschaft und Praxis abgeleitet worden und basieren teilweise auf einem bereits bestehenden Kategoriensystem (vgl. Papenfuß 2014). Sie sind in einem Beteiligungsbericht durch überwiegend tabellarische Darstellungen mit wenigen Berichtseiten Information je Unternehmen realisierbar. Ein „Information Overload“ ist nach dem Untersuchungsmodell explizit nicht vorgesehen. Es sollen nur relevante Informationen in leserfreundlicher Form veranschaulicht werden. Die für den Bericht erforderlichen Informationen müssen für ein zukunftsfähiges Beteiligungsmanagement ohnehin mit standardisierten Meldformaten in IT-gestützter Form vorliegen und sind bei entsprechender Prozessorganisation mit geringem Aufwand in einen Beteiligungsbericht überführbar. Neben den Anforderungen unterstreichen auch Good Practice Beispiele aus den verschiedenen Beteiligungsberichten die Machbarkeit.

Nr.	Kriterium
<b>Übergreifende und zusammengefasste Informationen über Beteiligungsportfolio</b>	
<b>Allgemeine Informationen (max. möglicher Punktwert: 5)</b>	
1	Veröffentlichungsdatum genannt
2	Gesamtanzahl/Rechtsformen der Unternehmen im Beteiligungsportfolio
3	Änderungen im Beteiligungsportfolio (z.B. Privatisierung, Rekommunalisierung) genannt
4	Genannt, wann Bericht im zuständigen politischen Gremium (z.B. Gemeinderat) zu Kenntnis genommen wurde
5	Hinweis auf Subsidiaritätsprinzip bzgl. privatrechtlicher Rechtsformen vorhanden
<b>Organigramm und Übersichtstabelle (max. möglicher Punktwert: 14)</b>	
6	Organigramm/Übersichtstabelle
7	...enthält Anteile der Stadt
8	...enthält Höhe Stammkapital
9	...enthält Eigenbetriebe
10	...enthält auch mittelbare Beteiligungen
11	...beherrschte unmittelbare Beteiligungen gekennzeichnet
12	...beherrschte mittelbare Beteiligungen gekennzeichnet
13	... enthält alle Beteiligungen
14	... enthält die Bilanzsummen der jeweiligen Beteiligungen
15	...enthält den Umsatz der jeweiligen Beteiligungen
16	... enthält die Mitarbeiteranzahl der jeweiligen Beteiligungen
17	...enthält das Stammkapital der jeweiligen Beteiligungen
18	...enthält den Anteil der Stadt bei den jeweiligen Beteiligungen
19	Übersicht der Beteiligungen nach Geschäftsfeldern enthalten
<b>Gesamtübersicht zu Kennzahlen der Unternehmen (max. möglicher Punktwert: 18)</b>	
20	Gesamtbilanzsumme aller Unternehmen genannt
21	...im Vergleich zum Vorjahr
22	...im Vergleich zu min. 2 Vorjahren

23	Gesamtergebnis (Gewinn/Verlust saldiert) über alle Unternehmen genannt
24	...im Vergleich zum Vorjahr
25	...im Vergleich zu min. 2 Vorjahren
26	Insgesamt durch Unternehmen getätigte Investitionen genannt
27	...im Vergleich zum Vorjahr
28	...im Vergleich zu min. 2 Vorjahren
29	Gesamtzuschüsse an Unternehmen genannt
30	...im Vergleich zum Vorjahr
31	...im Vergleich zu min. 2 Vorjahren
32	Gesamtausschüttung/-gewinnabführung von Unternehmen genannt
33	...im Vergleich zum Vorjahr
34	...im Vergleich zu min. 2 Vorjahren
35	Gesamtsumme Darlehen/Krediten/Bürgschaften an Unternehmen genannt
36	...im Vergleich zum Vorjahr
37	...im Vergleich zu min. 2 Vorjahren
<b>Gesamtübersicht zu Personal der Unternehmen (max. möglicher Punktwert: 24)</b>	
38	Gesamtzahl der MitarbeiterInnen in Unternehmen genannt
39	...im Vergleich zum Vorjahr
40	...im Vergleich zu min. 2 Vorjahren
41	Gegenüberstellung mit der Kernverwaltung aufgeführt bzw. so genannt
42	...im Vergleich zum Vorjahr
43	...im Vergleich zu min. 2 Vorjahren
44	Anzahl von Frauen in Geschäftsleitungen insgesamt
45	...im Vergleich zum Vorjahr
46	...im Vergleich zu min. 2 Vorjahren
47	Anteil von Frauen in Geschäftsleitungen insgesamt
48	...im Vergleich zum Vorjahr
49	...im Vergleich zu min. 2 Vorjahren
50	Anzahl von Frauen in Aufsichtsräten insgesamt
51	...im Vergleich zum Vorjahr
52	...im Vergleich zu min. 2 Vorjahren
53	Anteil von Frauen in Aufsichtsräten insgesamt
54	...im Vergleich zum Vorjahr
55	...im Vergleich zu min. 2 Vorjahren
56	Anzahl von Frauen auf führenden unteren Hierarchieebenen
57	...im Vergleich zum Vorjahr
58	...im Vergleich zu min. 2 Vorjahren
59	Anteil von Frauen auf führenden unteren Hierarchieebenen
60	...im Vergleich zum Vorjahr
61	...im Vergleich zu min. 2 Vorjahren
<b>Informationen zu einzelnen Unternehmen</b>	
<b>Unternehmen allgemein</b>	
62	Erreichbarkeit angegeben (Telefon oder Email)
63	Link zu Homepage oder Hinweis, dass keine Homepage vorhanden

64	Eindeutiger Hinweis, welches Amt usw. die Anteilseignerfunktion ausübt/in Anteilseignerversammlung vertreten ist
65	Alle weiteren Anteilseigner neben der Stadt namentlich und mit jeweiligen Gesellschaftsanteilen genannt
66	Aussage zu Compliance
<b>Unternehmensziele (max. möglicher Punktwert: 6)</b>	
67	Gegenstand des Unternehmens genannt
68	Öffentlicher Zweck erklärt
69	Strategische und operative Ziele genannt
70	Wirkungsziele genannt
71	...Finanzziel formalisiert (Bezeichnung der Kennzahlen, nicht die Ausprägung)
72	...Leistungs- und Wirkungsziele formalisiert (Bezeichnung der Kennzahlen, nicht die Ausprägung)
<b>Finanzielle Verbindungen zwischen Stadt und Unternehmen (max. möglicher Punktwert: 6)</b>	
73	Ist Höhe eventueller Zuflüsse von der Stadt an das Unternehmen genannt oder explizit formuliert, dass keine Zuflüsse (Zuschüsse, Konzessionsabgaben und Bürgschaften)
74	...im Vergleich zum Vorjahr
75	...im Vergleich zu min. 2 Vorjahren
76	Ist Höhe eventueller Abflüsse vom Unternehmen an die Stadt genannt oder explizit formuliert, dass keine Zuflüsse (Gewinnabführung, Rückfluss in den Haushalt)
77	...im Vergleich zum Vorjahr
78	...im Vergleich zu min. 2 Vorjahren
<b>Finanzkennzahlen (max. möglicher Punktwert: 43)</b>	
79	Jahresergebnis angegeben
80	...im Vergleich zum Vorjahr
81	...im Vergleich zu min. 2 Vorjahren
82	EBIT genannt
83	...im Vergleich zum Vorjahr
84	...im Vergleich zu min. 2 Vorjahren
85	ROI angegeben
86	...im Vergleich zum Vorjahr
87	...im Vergleich zu min. 2 Vorjahren
88	Eigenkapitalrentabilität angegeben
89	...im Vergleich zum Vorjahr
90	...im Vergleich zu min. 2 Vorjahren
91	Eigenkapitalquote angegeben
92	...im Vergleich zum Vorjahr
93	...im Vergleich zu min. 2 Vorjahren
94	Rückstellungen genannt
95	...im Vergleich zum Vorjahr
96	...im Vergleich zu min. 2 Vorjahren
97	Pensionsrückstellungen genannt
98	...im Vergleich zum Vorjahr
99	...im Vergleich zu min. 2 Vorjahren
100	Fremdkapital absolut genannt
101	...im Vergleich zum Vorjahr

102	...im Vergleich zu min. 2 Vorjahren
103	Verschuldungsgrad (FK zu EK), alternativ Fremdkapitalquote (FK zu Gesamtkapital) genannt
104	...im Vergleich zum Vorjahr
105	...im Vergleich zu min. 2 Vorjahren
106	Investitionsquote
107	...im Vergleich zum Vorjahr
108	...im Vergleich zu min. 2 Vorjahren
109	Anlagenintensität (AV zu Bilanzsumme) genannt
110	...im Vergleich zum Vorjahr
111	...im Vergleich zu min. 2 Vorjahren
112	Abschreibungsquote (Abschreibungen zu AV) genannt
113	...im Vergleich zum Vorjahr
114	...im Vergleich zu min. 2 Vorjahren
115	Genannt wie das Jahresergebnis verwendet wird?
116	Gesamtsumme aller Sponsoringaktivitäten genannt
117	...im Vergleich zum Vorjahr
118	...im Vergleich zu min. 2 Vorjahren
119	Sponsoringnehmer mit den fünf größten Sponsoringvolumen mit Angabe der Sponsoringvolumina aufgeführt
120	...im Vergleich zum Vorjahr
121	...im Vergleich zu min. 2 Vorjahren
<b>Leistungs- und Wirkungskennzahlen (max. möglicher Punktwert: 3)</b>	
122	Überblick über relevante Leistungskennzahlen aufgeführt
123	...im Vergleich zum Vorjahr
124	...im Vergleich zu min. 2 Vorjahren
<b>Geschäftsführung/Vorstand (max. möglicher Punktwert: 6)</b>	
125	Namen aller Mitglieder genannt
126	Offenlegung Vergütung Gesamtausweis
127	Individualisierter Ausweis je Einzelmitglied aufgeführt
128	Individualisierter Ausweis differenziert nach fixen und variablen Vergütungen aufgeführt oder Hinweis, dass keine variablen Vergütungselemente
129	Höhe gesamte Pensionszusagen genannt
130	Pensionszusagen je Einzelmitglied genannt
<b>Aufsichtsgremium (max. möglicher Punktwert: 8)</b>	
131	Eindeutig genannt, ob Aufsichtsgremium o.ä. gebildet wird oder Verzicht eindeutig erkennbar
132	Namen aller Mitglieder genannt
133	Funktion aller Mitglieder genannt
134	Zuständigkeitsbereich und Beruf aller Mitglieder genannt
135	Aufsichtsgremiums-ausschüsse genannt
136	Eindeutig ersichtlich, ob Vergütung gezahlt wird oder nicht
137	Ausweis Vergütung als Gesamtsumme aufgeführt
138	Individueller Ausweis der Vergütung je Mitglied im Aufsichtsgremium aufgeführt
<b>Personal/Anzahl Beschäftigte (max. möglicher Punktwert: 28)</b>	
139	Anzahl aller Beschäftigten genannt
140	...im Vergleich zum Vorjahr

141	...im Vergleich zu min. 2 Vorjahren
142	Anzahl Teilzeitbeschäftigte genannt
143	...im Vergleich zum Vorjahr
144	...im Vergleich zu min. 2 Vorjahren
145	Anzahl Auszubildende genannt
146	...im Vergleich zum Vorjahr
147	...im Vergleich zu min. 2 Vorjahren
148	Anzahl von Frauen in der Gesamtbelegschaft genannt
149	...im Vergleich zum Vorjahr
150	...im Vergleich zu min. 2 Vorjahren
151	Anteil von Frauen in der Gesamtbelegschaft genannt
152	...im Vergleich zum Vorjahr
153	...im Vergleich zu min. 2 Vorjahren
154	Anzahl von Frauen auf der zweiten Hierarchieebene genannt
155	...im Vergleich zum Vorjahr
156	...im Vergleich zu min. 2 Vorjahren
157	Anteil von Frauen auf der zweiten Hierarchieebene genannt
158	...im Vergleich zum Vorjahr
159	...im Vergleich zu min. 2 Vorjahren
160	Anzahl von Frauen auf der dritten Hierarchieebene (ggf. Angabe, dass keine dritte Hierarchieebene vorhanden) genannt
161	...im Vergleich zum Vorjahr
162	...im Vergleich zu min. 2 Vorjahren
163	Anteil von Frauen auf der dritten Hierarchieebene (ggf. Angabe, dass keine dritte Hierarchieebene vorhanden) genannt
164	...im Vergleich zum Vorjahr
165	...im Vergleich zu min. 2 Vorjahren
166	Altersdurchschnitt aller Beschäftigten genannt
<b>Abschlussprüfung (max. möglicher Punktwert: 9)</b>	
167	Aggregierte Übersicht über alle Abschlussprüfungsunternehmen/-prüfer aufgeführt oder Hinweis, dass keine Abschlussprüfung
168	Angabe Abschlussprüfungsunternehmen/-prüfer bei einzelnen Unternehmen oder Hinweis, dass keine Abschlussprüfung
169	Angabe seit wann Abschlussprüfer tätig
170	Gesamtkosten der Abschlussprüfung aufgeführt oder Hinweis, dass keine Abschlussprüfung
171	...im Vergleich zum Vorjahr
172	...im Vergleich zu min. 2 Vorjahren
173	Getrennter Ausweis von Prüfungskosten und Beratungskosten nach HGB
174	...im Vergleich zum Vorjahr
175	...im Vergleich zu min. 2 Vorjahren

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Rechts- und Organisationsformen öffentlicher Unternehmen in Großbritannien.....	3
Tabelle 2: Relevanz der Prüfkriterien .....	16
Tabelle 3: Rechtsformen öffentlicher Unternehmen in Deutschland.....	23
Tabelle 4: Analyse deutscher Beteiligungsberichte: Erreichungsgrade der Kategorien (n = 77) .	24
Tabelle 5: Kriterienprüfung des Beteiligungsberichts der Stadt Darmstadt .....	26
Tabelle 6: Kriterienprüfung des Beteiligungsberichts der Stadt Berlin .....	26
Tabelle 7: Kriterienprüfung des Beteiligungsberichts der Stadt Hannover .....	27
Tabelle 8: Führende deutsche Beteiligungsberichte nach Kategorie .....	28
Tabelle 9: Rechtsformen öffentlicher Unternehmen in Österreich .....	29
Tabelle 10: Kriterienprüfung des Beteiligungsberichts der Stadt Innsbruck .....	31
Tabelle 11: Rechtsformen öffentlicher Unternehmen in der Schweiz .....	33
Tabelle 12: Kriterienprüfung der Beteiligungsberichte des Kantons Aargau (regionale Ebene) .	35
Tabelle 13: Kriterienprüfung des Beteiligungsberichts 2012 der nationalen Ebene Schwedens..	38
Tabelle 14: Rechtsformen öffentlicher Unternehmen in Norwegen .....	40
Tabelle 15: Kriterienprüfung des Beteiligungsberichts 2013 der nationalen Ebene Norwegens..	42
Tabelle 16: Kriterienprüfung des Whole of Government Accounts 2013 (nationale Ebene) .....	47
Tabelle 17: Kriterienprüfung des Berichts des Cabinet Office über Public Bodies 2012 (nationale Ebene).....	48
Tabelle 18: Rechtsformen öffentlicher Unternehmen in Frankreich .....	51
Tabelle 19: Rechtsformen öffentlicher Unternehmen in den Niederlanden .....	52
Tabelle 20: Informationen zu Beteiligungsunternehmen in Jahresberichten bzw. -budgetierungen	54
Tabelle 21: Übersicht über Formen zusätzlicher städtischer Beteiligungsberichterstattung .....	54
Tabelle 22: Kriterienprüfung des Beteiligungsberichtes der nationalen Ebene .....	56
Tabelle 23: Rechtsformen öffentlicher Unternehmen in Belgien .....	57
Tabelle 24: Rechtsformen öffentlicher Unternehmen in Portugal .....	60
Tabelle 25: Kriterienprüfung des Beteiligungsberichtes 2010 der nationalen Ebene .....	61
Tabelle 26: Kriterienprüfung des Beteiligungsberichtes 2010 der nationalen Ebene .....	66
Tabelle 27: Ausgestaltungsempfehlungen für Gemeindeordnungen .....	68
Tabelle 28: Anforderungen an Beteiligungsberichte in Public Corporate Governance Kodizes..	71
Tabelle 29: Ausgestaltungs- und Weiterentwicklungsempfehlungen für die Beteiligungsberichterstattung .....	73
Tabelle 30: Übersicht über die Beteiligungsberichtserstattung der untersuchten Länder.....	76

## Literaturverzeichnis

- Agence des participations de l'État (2013): L'État actionnaire – Rapport 2013, unter:  
[http://www.economie.gouv.fr/files/files/directions\\_services/agence-participations-etat/Documents/Rapports-de-l-Etat-actionnaire/2013/RA\\_APE\\_complet.pdf](http://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/agence-participations-etat/Documents/Rapports-de-l-Etat-actionnaire/2013/RA_APE_complet.pdf), abgerufen am: 20.08.2014.
- Agentschap voor Binnenlands Bestuur (2014): De beleids- en beheerscyclus van de AGB, APB en OCMW-verenigingen - Regelgeving - Editie 2013, unter:  
[http://binnenland.vlaanderen.be/sites/default/files/BBC\\_Regelgeving%20AGB%20APB%20en%20OCMW-verenigingen\\_Proef4\\_DEF\\_20130809.pdf](http://binnenland.vlaanderen.be/sites/default/files/BBC_Regelgeving%20AGB%20APB%20en%20OCMW-verenigingen_Proef4_DEF_20130809.pdf), abgerufen am: 27.05.2014.
- Almeida, P. (2001): Câmaras Fogem ao Controlo, in: *Expresso*, 2-3.
- Alonso, J. M./Clifton, J./Díaz-Fuentes, D. (2011): Did New Public Management matter? An Empirical Analysis of the Outsourcing and Decentralization Effects on Public Sector Size, COCOPS Working Paper No. 4.
- Andrés, L. A./Guasch, J. L./López Azumendi, S. (2011): Governance in State-Owned Enterprises Revisited: The Cases of Water and Electricity in Latin America and the Caribbean, in: *The World Bank* (Hrsg.): Policy Research Working Paper, No. 5747.
- APE – Agence des participations de l'État (2012): L'État actionnaire, unter:  
[http://www.economie.gouv.fr/files/files/directions\\_services/agence-participations-etat/Documents/Rapports-de-l-Etat-actionnaire/2012/1-Panorama\\_2012.pdf](http://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/agence-participations-etat/Documents/Rapports-de-l-Etat-actionnaire/2012/1-Panorama_2012.pdf), abgerufen am: 05.08.2014.
- Bach, T. (2012): Germany, in: K. Verhoest; S. van Thiel; G. Bouckaert & P. Laegreid (Hrsg.), *Government Agencies - Practices and Lessons from 30 Countries* (S. 18-26). Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Bals, H. (2002): Vorschläge und Hinweise zur inhaltlichen und formalen Gestaltung der Beteiligungsberichte der Kommunen, Gutachten im Auftrag des Innenministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf.
- Barlow, J./Röber, M. (1996): Steering not rowing. Co-ordination and control in the management of public services in Britain and Germany, in: *International Journal of Public Sector Management*, 9 (5/6), S. 73-89.
- Bertelsmann Stiftung (2008): *Kommunaler Finanz- und Schuldenreport 2008*, Gütersloh.
- Bertelsmann Stiftung (2013): *Kommunaler Finanzreport 2013*, Gütersloh.
- Birmingham City Council (2013): *Statement of Accounts 2012/13*, unter:  
[http://www.birmingham.gov.uk/cs/Satellite?blobcol=urldata&blobheader=application%2Fpdf&blobheadername1=Content-Disposition&blobkey=id&blobtable=MungoBlobs&blobwhere=1223541373533&ssbinary=true&blobheadervalu-e1=attachment%3B+filename%3D643707Birmingham\\_City\\_Financial\\_Statements\\_201213-Publish.pdf](http://www.birmingham.gov.uk/cs/Satellite?blobcol=urldata&blobheader=application%2Fpdf&blobheadername1=Content-Disposition&blobkey=id&blobtable=MungoBlobs&blobwhere=1223541373533&ssbinary=true&blobheadervalu-e1=attachment%3B+filename%3D643707Birmingham_City_Financial_Statements_201213-Publish.pdf), abgerufen am: 04.03.2014.
- Biwald, P./Mitterer, K./Parzer, P. (2008): *Organisation und Steuerung kommunaler Daseinsvorsorge Formen der Leistungserbringung – Beteiligungsmanagement. Grundlagenpapier zum Arbeitskreis 1 des Österreichischen Städtetages 2008 in Innsbruck*, unter:  
[http://www.kdz.eu/en/webfm\\_send/122](http://www.kdz.eu/en/webfm_send/122), abgerufen am: 19.02.2014.

- Bouckaert, G./Peters, G. B. (2004): What is available and what is missing in the study of quangos?, in: Pollit, C.; Talbot, C. (Hrsg.), *Unbundled Government: A Critical Analysis of the Global Trend to Agencies, Quangos and Contractualisation*, London, Routledge, S. 22-49.
- Bovens, M. (2007): Analysing and assessing accountability: a conceptual framework, in: *European Law Journal*, 13 (4), S. 447-468.
- Bremeier, W./Brinckmann, H./Killian, W. (2006): *Public Governance kommunaler Unternehmen – Vorschläge zur politischen Steuerung ausgegliederter Aufgaben auf der Grundlage einer empirischen Erhebung*, Kassel.
- Bundeskanzleramt Österreich (2012): *Public Corporate Governance Kodex: Grundsätze der Unternehmens- und Beteiligungsführung im Bereich des Bundes*, unter: <https://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=49430>, abgerufen am: 31.03.2014.
- Bundesministerium für Finanzen Österreich (2012): *Ausgliederungen und Beteiligungen des Bundes. Bericht gemäß § 42 Abs. 5 BHG 2013 Oktober 2012*, unter: [https://www.bmf.gv.at/budget/das-budget/Ausgliederungen\\_und\\_Beteiligungen\\_des\\_Bundes\\_%28Okt\\_2012%29.pdf?4cxx82](https://www.bmf.gv.at/budget/das-budget/Ausgliederungen_und_Beteiligungen_des_Bundes_%28Okt_2012%29.pdf?4cxx82), abgerufen am: 17.09.2014.
- Busuioc, M. (2009): Accountability, Control and Independence: The Case of European Agencies, in: *European Law Journal*, 15 (5), S. 599-615.
- Cabinet Office (2012): *Public Bodies 2012*, unter: [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/237347/Public\\_Bodies\\_2012.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/237347/Public_Bodies_2012.pdf), abgerufen am: 04.03.2014.
- CES ifo Group Munich (2007): *Legal Status of State-owned Enterprises (SOE)*, unter: <http://www.cesifo-group.de/de/ifoHome/facts/DICE/Public-Sector/Public-Enterprises-Privatisation/Governance-of-State-owned-Enterprises/SOE-leg-stat/fileBinary/SOE-leg-stat.pdf>, abgerufen am: 18.08.2014.
- Christiansen, H. (2011): *The Size and Composition of the SOE Sector in OECD Countries*, OECD Corporate Governance Working Papers, No. 5, OECD Publishing.
- Christensen, T./Laegreid, P. (2007): *The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform*, in: *Public Administration Review*, Nov/Dez 2007, S. 1059-1066.
- Clifton, J./Comin, F./Diaz-Fuentes, D. (2003): *Privatization in the European Union: Public Enterprise and Integration*, Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Commission of the European Communities (2006): *Green Paper. European Transparency Initiative*, unter: [http://europa.eu/documents/comm/green\\_papers/pdf/com2006\\_194\\_en.pdf](http://europa.eu/documents/comm/green_papers/pdf/com2006_194_en.pdf), abgerufen am: 09.09.2014.
- Commonwealth of Australia (2004): *Connecting Government. Whole of Government Responses to Australia's Priority Challenges*, unter: [http://www.apsc.gov.au/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0006/7575/connectinggovernment.pdf](http://www.apsc.gov.au/__data/assets/pdf_file/0006/7575/connectinggovernment.pdf), abgerufen am: 27.06.2014.
- Daily, C./Dalton, D./Cannella, A. (2003): *Corporate Governance: Decades of Dialogue and Data*, in: *Academy of Management Review*, 28 (3), S. 371-382.
- Davis, J. H./Schoorman, F. D./Donaldson, L. (1997): *Toward a Stewardship Theory of Management*, in: *Academy of Management Review*, 22 (1), S. 20-47.

- Department for Culture, Media and Sports (2010): DCMS Public Bodies Directory 2010 - Information and Statistics, London.
- Deci, E. L./Ryan, R. M. (1985): *Intrinsic Motivation and Self-Determination in Human Behavior*, New York.
- Der Schweizerische Bundesrat (2006): Bericht des Bundesrates zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben (Corporate-Governance-Bericht) vom 13. September 2006, unter: <http://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2006/8233.pdf>, abgerufen am: 26.02.2014.
- Dickertmann, D. (2004): Zur kommunalen Darlegungspflicht bei der außerbudgetären Aufgabenerfüllung, in: *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen*, 2004 (2), S. 199-201.
- Directorate General of Treasury and Finance Portugal (2010): *State Owned Enterprises – 2010 Report*, Lissabon.
- Dirix, E./Tilleman, B./van Orshoven, P. (2004): *De Valks Juridisch Woordenboek*, Intersentia, Antwerpen.
- Dittmer, N. (2008): *Öffentliche Unternehmen und der Begriff des öffentlichen Auftraggebers*, Berlin.
- Eichhorn, P. (2003): New Governance bei öffentlichen Unternehmen, in: Harms, J.; Reichard, C. (Hrsg.), *Die Ökonomisierung des öffentlichen Sektors: Instrumente und Trends*, Baden-Baden, S. 175-181.
- EUDEL (2013): Código de conducta, buen gobierno y compromiso por la calidad institucional de la política local vasca, unter: [http://www.bilbao.net/cs/Satellite?blobcol=urldata&blobheader=application%2Fpdf&blobheadername1=Content-dispositi-on&blobheadername2=pragma&blobheadervalue1=attachment%3B+filename%3Dcodigo\\_conducta.pdf&blobheadervalue2=public&blobkey=id&blobtable=MungoBlobs&blobwhere=1273933935364&ssbinary=true](http://www.bilbao.net/cs/Satellite?blobcol=urldata&blobheader=application%2Fpdf&blobheadername1=Content-dispositi-on&blobheadername2=pragma&blobheadervalue1=attachment%3B+filename%3Dcodigo_conducta.pdf&blobheadervalue2=public&blobkey=id&blobtable=MungoBlobs&blobwhere=1273933935364&ssbinary=true), abgerufen am: 09.07.2014.
- Europäische Kommission (2013): Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinien 78/660/EWG und 83/349/EWG des Rates im Hinblick auf die Offenlegung nichtfinanzieller und die Diversität betreffender Informationen durch bestimmte große Gesellschaften und Konzerne, unter: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/brd/2013/0289-13.pdf>, abgerufen am: 08.10.2014.
- Europäisches Parlament (2013): Entwurf eines Berichts über den Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinien 78/660/EWG und 83/349/EWG des Rates im Hinblick auf die Offenlegung nichtfinanzieller und die Diversität betreffender Informationen durch bestimmte große Gesellschaften und Konzerne, unter: [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/juri/pr/1006/1006774/1006774de.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/juri/pr/1006/1006774/1006774de.pdf), abgerufen am: 08.10.2014.
- Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen (Eurofound) (2009): *Public Enterprise*, unter: <http://www.eurofound.europa.eu/emire/PORTUGAL/PUBLICENTERPRISE-PT.htm>, abgerufen am: 30.04.2014.
- European Commission (2011a): Green Paper, The EU corporate governance framework COM 164 final, unter: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/company/docs/modern/com2011-164\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/company/docs/modern/com2011-164_en.pdf), abgerufen am: 16.09.2014.

- European Commission (2011b): Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European economic and social Committee and the Committee of the Regions. A Renewed EU Strategy 2011-14 for Corporate Social Responsibility, unter: [http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sustainable-business/files/csr/new-csr/act\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sustainable-business/files/csr/new-csr/act_en.pdf), abgerufen am: 10.09.2014.
- European Commission (2014): Improving Corporate Governance: Europe's largest companies will have to be more transparent about how they operate, Statement vom 15.04.2014, Brüssel, unter: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_STATEMENT-14-124\\_en.pdf](http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-14-124_en.pdf), abgerufen am: 10.09.2014.
- Fan, J. P./Wong, T. J./Zhang, T. (2012): Institutions and Organizational Structure: The Case of State-Owned Corporate Pyramids, in: *The Journal of Law, Economics and Organization*, 29 (6), S. 1217-1252.
- Fédération des EPL (2013): eplscope 2013 – Le baromètre des Entreprises publiques locales, unter: [http://www.lesepl.fr/pdf/Eplscope\\_barometre\\_Epl\\_2013.pdf](http://www.lesepl.fr/pdf/Eplscope_barometre_Epl_2013.pdf), abgerufen am: 05.08.2014.
- Fédération des EPL/CEEP (o.J.): Panorama des EPL en Europe. Unies dans la diversité, unter: [http://www.lesepl.fr/pdf/panorama\\_epl\\_europe.pdf](http://www.lesepl.fr/pdf/panorama_epl_europe.pdf), abgerufen am 02.04.2014.
- Fernández Llera, R.; García Valiñas, M. A. (2010): Efficiency and Elusion: Both Sides of Public Enterprises in Spain, in: *Document de treball de l'IEB*, 2010 (5), S. 1-51.
- Flinders, M. (2008): *Delegated Governance and the British State*, Oxford: Oxford University Press.
- Freeman, R. E. (1984), *Strategic Management: A Stakeholder Approach*, Boston.
- Gemeente Amsterdam (2014a): MRI rapportage over 2012, unter: [http://www.amsterdam.nl/publish/pages/595105/mri\\_rapportage\\_over\\_2012.pdf](http://www.amsterdam.nl/publish/pages/595105/mri_rapportage_over_2012.pdf), abgerufen am: 09.04.2014.
- Gemeente Amsterdam (2014b): Beloningsbeleid deelnemingen gemeente Amsterdam, unter: [http://www.amsterdam.nl/publish/pages/595106/beloningsbeleid\\_deelnemingen\\_gemeente\\_amsterdam.pdf](http://www.amsterdam.nl/publish/pages/595106/beloningsbeleid_deelnemingen_gemeente_amsterdam.pdf), abgerufen am: 09.04.2014.
- Gemeente Breda (2011): Notitie deelnemingen, unter: <http://www01.breda.nl.kpnis.nl/system/files/notitie%20deelnemingen%20.pdf>, abgerufen am: 09.04.2014.
- Gemeente Den Haag (2014a): Gemeentelijk aandeelhouderschap, unter: <http://denhaag.nl/web/wcbservelet/com.gxwebmanager.gxpublic.risbis.fileservlet?fileid=44570d45-ed6b-4602-b698-e71a11937bc4>, abgerufen am: 09.04.2014.
- Gemeente Den Haag (2014b): Beloningsbeleid deelnemingen gemeente Den Haag, unter: <http://www.denhaag.nl/web/wcbservelet/com.gxwebmanager.gxpublic.risbis.fileservlet?fileid=412c48b3-dc80-48eb-9619-c35a3f755a85>, abgerufen am: 09.04.2014.
- Gnan, L./Hinna, A./Scarozza, D./Montaduro, F. (2010): SOEs Ownership and Control: Independence and Competence of Board Members, in: *Corporate Ownership & Control*, 1 (8), S. 720-740.
- Greiling, D./Spraul, K. (2010): Accountability and the Challenges of Information Disclosure, in: *Public Administration Quarterly*, 34 (3), S. 338-377.
- Greve, C./Flinders, M./van Thiel, S. (1999): Quangos - What's in a name? Defining quangos from a comparative perspective, in: *Governance*, 12, S. 129–146.

- Hall, D./Lobina, E./Terhorst, P. (2013): Re-municipalisation in the early twenty-first century: water in France and energy in Germany. *International Review of Applied Economics*, 27 (2), S. 193–214.
- Hammerschmid, G./van de Walle, S./Oprisor, A./Stimac, V. (2013): Trends and Impact of Public Administration Reform in Europe: Views and Experiences from Senior Public Sector Executives, *European Policy Brief*, COCOPS.
- Hauth, E./Grossmann, B. (2012): Ausgliederungen im Bereich der Österreichischen Gemeinden: Umfang, Leistungsspektrum und Risikopotenziale (Ergebnisse per Jahresende 2010), unter: [http://www.staatsschuldenausschuss.at/de/img/studie-gemeindeausgliederungen-final-5\\_juni\\_2012\\_tcm163-248845.pdf](http://www.staatsschuldenausschuss.at/de/img/studie-gemeindeausgliederungen-final-5_juni_2012_tcm163-248845.pdf), abgerufen am: 19.02.2014.
- Harms, J. (2011): Corporate Social Responsibility (CSR) als Aufgabe öffentlicher Unternehmen? – Betrachtungen aus ökonomischer und haushaltsrechtlicher Sicht, in: Sandberg, B.; Lederer, K. (Hrsg.): *Corporate Social Responsibility in kommunalen Unternehmen. Wirtschaftliche Betätigung zwischen öffentlichen Auftrag und gesellschaftlicher Verantwortung*, Wiesbaden.
- Hellenic Republic Ministry of Finance (2010): Financial accounts of Public Enterprises for A` semester 2010, unter: [http://www.minfin.gr/content-api/f/binaryChannel/minfin/datastore/3c/ad/26/3cad2613348d8c307053e5d9963a6c0d9d1a11d5/application/pdf/101101\\_ENG+1.11.10.pdf](http://www.minfin.gr/content-api/f/binaryChannel/minfin/datastore/3c/ad/26/3cad2613348d8c307053e5d9963a6c0d9d1a11d5/application/pdf/101101_ENG+1.11.10.pdf), abgerufen am: 28.03.2014.
- Hille, D. (2003): *Grundlagen des kommunalen Teilnehmungsmanagements – Kommunale Unternehmen gründen, steuern und überwachen*, München.
- HM Treasury (2012): *Whole of Government Accounts: Guidance for the completion of the 2012-13 Data Collection Pack for Local Authorities in England*, London: The Stationery Office.
- HM Treasury (2014): *Whole of Government Accounts – year ended 31 March 2013*, unter: [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/318657/whole\\_of\\_government\\_accounts\\_2012-13.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/318657/whole_of_government_accounts_2012-13.pdf), abgerufen am: 13.08.2014.
- Institut für den öffentlichen Sektor e.V. (2011): *Nachhaltige Verwaltung. Ein integratives Konzept*, in: *Public Governance*, Ausgabe Sommer 2011, S. 6-11.
- Kanton Aargau (2013): 1. Teilnehmungsreport 2013, unter: [https://www.ag.ch/media/kanton\\_aargau/dfr/dokumente\\_3/finanzen/beteiligungen/beteiligungsreport\\_und\\_datenblaetter/1Beteiligungsreport\\_2013.pdf](https://www.ag.ch/media/kanton_aargau/dfr/dokumente_3/finanzen/beteiligungen/beteiligungsreport_und_datenblaetter/1Beteiligungsreport_2013.pdf), abgerufen am: 27.04.2014.
- Klostermann, G. (2003): *Die niederländische privatrechtliche Stiftung. Das Stiftungsrecht der Gegenwart und seine Geschichte*, Waxmann, Münster.
- Konferenz der Kantonalen Finanzdirektoren (2007): *Handbuch Harmonisiertes Rechnungslegungsmodell für die Kantone und Gemeinden HRM2*, Bern.
- Koop, C. (2014): *Theorizing and Explaining Voluntary Accountability*, in: *Public Administration*, 92(3), S. 565-581.
- Laegreid, P./Roness, P. G./Rolland, V (2012): *Agencification and Corporatization in Norway 1947-2011*, in: *International Journal of Public Administration*, 36 (3), S. 659-672.
- Lane, J.-E. (2005): *Public Administration and Public Management – The Principal-Agent Perspective*, London.

- Lenk, T./Rottmann, O. (2007): Public Corporate Governance – Konzept und Wirkungen, in: Christina Schaefer/Ludwig Theuvsen (Hrsg.), Public Corporate Governance: Bestandsaufnahme und Perspektiven, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Beiheft 26, S. 45-56.
- Lienhard, A. (2009): Grundlagen der Public Corporate Governance, Stämpfli. Lioukas, S.; Bourantas, D. & Papadakis, V. (1993): Managerial Autonomy of State-Owned Enterprises: Determining Factors, in: Organization Science, 4 (4), S. 645–666.
- Liverpool City Council: (2011): Statement of Accounts 2010/11, unter: [http://www.liverpool.nsw.gov.au/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0011/4421/LCC-Annual-Report.pdf](http://www.liverpool.nsw.gov.au/__data/assets/pdf_file/0011/4421/LCC-Annual-Report.pdf), abgerufen am: 04.03.2014.
- Luke, B. (2010): Examining accountability dimensions in state-owned enterprises, in: Financial Accountability & Management, 26 (2), S. 134-162.
- Manchester City Council (2011): Annual Statement of Accounts 2010/11, unter: [http://www.manchester.gov.uk/download/downloads/id/17464/manchester\\_city\\_council\\_annual\\_accounts\\_2010-2011](http://www.manchester.gov.uk/download/downloads/id/17464/manchester_city_council_annual_accounts_2010-2011), abgerufen am: 04.03.2014.
- Maroto, A./Rubalcaba, L. (2005): The structure and size of the public sector in an enlarged Europe, Publin Report No. D14.
- Ministerie van Economische Zaken (2014): Transparantiebenchmark, unter: [http://www.transparantiebenchmark.nl/sites/default/files/fotos/TB\\_Folder\\_ENG\\_2013.pdf](http://www.transparantiebenchmark.nl/sites/default/files/fotos/TB_Folder_ENG_2013.pdf), abgerufen am: 08.04.2014.
- Ministerie van Financiën (2013a): jaarverslag beheer staatsdeelnemingen, unter: <http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/jaarverslagen/2013/12/02/jaarverslag-beheer-staatsdeelnemingen-2012/jaarverslag-beheer-staatsdeelnemingen-2012.pdf>, abgerufen am: 08.04.2014.
- Ministerie van Financiën (2013b): Overzicht staatsdeelnemingen, unter: <http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/publicaties/2013/10/18/overzicht-staatsdeelnemingen/overzicht-staatsdeelnemingen.pdf>, abgerufen am: 08.04.2014.
- Ministerie van Financiën (2013c): Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2013, unter: <http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/notas/2013/10/18/nota-deelnemingenbeleid-rijksoverheid-2013/nota-deelnemingenbeleid-2.pdf>, abgerufen am: 08.04.2014.
- Ministry of Finance (2011): Report on the Government Companies for the Year 2010, unter: <http://www.financeisrael.mof.gov.il/FinanceIsrael/Pages/en/Publications/mof.aspx>, abgerufen am: 06.01.2015.
- Mühlenkamp, H. (2006): Öffentliche Unternehmen aus der Sicht der Neuen Institutionenökonomik, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, 29 (4), S. 390-417.
- Müller, Herbert (2008): Präsentation neuer Umfrageergebnisse zur Einstellung der Bevölkerung zur kommunalen Wirtschaft, in: Bundesverband Öffentliche Dienstleistungen (Hrsg.): Renaissance der Kommunalwirtschaft?, erschienen in: Beiträge zur öffentlichen Wirtschaft, Heft 30, S. 5-11.
- Mulgan, G. (2005): Joined-Up Government: Past, Present, and Future, in: Bogdanor, V. (Hrsg.): Joined-Up Government, Chapter 8, Oxford, Oxford University Press.

- Nelson, H. W./Nikolakis, W. (2012): How Does Corporatization Improve the Performance of Government Agencies? Lessons From the Restructuring of State-Owned Forest Agencies in Australia, in: *International Public Management Journal*, 15 (3), S. 364-391.
- Neuhoff, K./Pavel, U. (1971): Stiftungen in Europa: Eine vergleichende Übersicht, in: *Schriftenreihe zum Stiftungswesen*, Band 5, Baden-Baden.
- Norwegian Corporate Governance Board (2012): The Norwegian Code of Practice for Corporate Governance, unter: <http://www.nues.no/filestore/Dokumenter/Anbefalingene/2012/2012-10-23CodeofPracticeforCorporateGovernance.pdf>, abgerufen am: 15.08.2014.
- Norwegian Ministry of Trade and Industry (2011): Active Ownership – Norwegian State ownership in a global economy, unter: [http://www.regjeringen.no/upload/NHD/StatensEierberetning2012/PDF/engelskforside/Active\\_Ownership\\_Norwegian\\_State\\_Ownership\\_in\\_a\\_Global\\_Economy.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/NHD/StatensEierberetning2012/PDF/engelskforside/Active_Ownership_Norwegian_State_Ownership_in_a_Global_Economy.pdf), abgerufen am: 15.08.2014.
- Norwegian Ministry of Trade, Industry and Fisheries (2013): The State Ownership Report 2013, unter: [http://www.regjeringen.no/upload/NHD/StatensEierberetning2012/PDF/engelskforside/The\\_State\\_Ownership\\_Report\\_2013.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/NHD/StatensEierberetning2012/PDF/engelskforside/The_State_Ownership_Report_2013.pdf), abgerufen am: 15.08.2014.
- OECD (2005a): Corporate Governance of State-Owned Enterprises: A Survey of OECD Countries, OECD Publishing.
- OECD (2005b): OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises
- OECD (2006): OECD-Leitsätze zu Corporate Governance in staatseigenen Unternehmen, OECD-Publishing.
- OECD (2009): Privatisation in the 21<sup>st</sup> Century: Recent Experiences of OECD Countries. Report on Good Practices, OECD Publishing.
- OECD (2010a): Accountability and Transparency. A Guide for State Ownership, unter: [http://www.oecd-ilibrary.org/governance/accountability-and-transparency-a-guide-for-state-ownership\\_9789264056640-en](http://www.oecd-ilibrary.org/governance/accountability-and-transparency-a-guide-for-state-ownership_9789264056640-en), abgerufen am: 13.10.2014.
- OECD (2010b): Greece at a Glance. Policies for a Sustainable Recovery, OECD Publishing.
- OECD (2011): State-Owned Enterprise Governance Reform. An Inventory of Recent Change, OECD Publishing.
- Opdebeek, I./Coolsaet, A. (2011): Ambtenarenrecht, II. Rechtspositieregeling, 1. Algemene beginselen van ambtenarentucht recht, Die Keure, Brugge.
- Papenfuß, U. (2011): Spärliche Offenlegung der Managervergütung in öffentlichen Unternehmen - Erste repräsentative Studie und Vierjahres-vergleich bei Landeshauptstädten und Bund, in: *Verwaltung & Management*, 17. Jg., Heft 6, S. 288-298.
- Papenfuß, U. (2013a): Verantwortungsvolle Steuerung und Leitung öffentlicher Unternehmen: Empirische Analyse und Handlungsempfehlungen zur Public Corporate Governance. Wiesbaden.
- Papenfuß, U. (2013b): Ein Public Corporate Governance Kodex ist aus theoretischer und praktischer Perspektive nützlich – Eine Replik zu einer Köpenickiade, in: *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen*, 2013 (4), S. 302-322.
- Papenfuß, U. (2014): How (should) Public Authorities Report on State-Owned Enterprises for Financial Sustainability and Cutback Management - A New Quality Model, in: *Public Money & Management*, Issue 2, S. 115-122.

- Papenfuß, U./Schaefer, C. (2012): Wie halten Sie´s mit der Transparenz und anforderungsgerechten Ausgestaltung von Gesellschaftsverträgen im öffentlichen Beteiligungsmanagement? - Repräsentative Analyse und Handlungsempfehlungen, in: Public Management im Paradigmenwechsel, S.523-537.
- Papenfuß, U./Schmidt, C. (2013): Offenlegungskultur und Gesetzeskonformität öffentlicher Unternehmen. - Eine repräsentative Analyse für 17 Branchen und 20 Großstädte, in: Der Betrieb, Nr. 34, S. 1857-1864.
- Pollitt, C. (2009): Decentralized management - Agencies and 'arm´s-lenght' bodies, in: Bovaird, T.; Löffler, E. (Hrsg.): Public Management and Governance, London: Routledge, S. 249-260.
- Püttner, G. (1985): Die öffentlichen Unternehmen – Ein Handbuch zu Verfassungs- und Rechtsfragen der öffentlichen Wirtschaft, 2. Aufl., Boorberg/Stuttgart.
- Quick, R. (2002): Abschlussprüfung und Beratung. Zur Vereinbarkeit mit der Forderung nach Urteilsfreiheit, in: Die Betriebswirtschaft, 62 (6), S. 622-643.
- Quick, R./Warming-Rasmussen, B. (2007): Unabhängigkeit des Abschlussprüfers. Zum Einfluss von Beratungsleistungen auf Unabhängigkeitswahrnehmungen von Aktionären, in: Zeitschrift für Betriebswirtschaftslehre, 77 (10), S. 1007-1033.
- Ramamurti, R. (1991): Controlling State-Owned Enterprises, in: Ramamurti, R.; Vernon, R. (Hrsg.), Privatization and control of state-owned enterprises. Washington, D.C, World Bank, pp. 127–144.
- Ramamurti, R./Vernon, R. (1991): Privatization and control of state-owned enterprises. Washington, D.C.: World Bank.
- Regeringskansliet (2013): Annual Report State-owned Companies 2012, unter: <http://www.government.se/sb/d/11996/a/227313>, abgerufen am: 18.08.2014.
- Rijksoverheid (2014a): Staatsdeelneminge, unter: <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/staatsdeelnemingen>, abgerufen am: 09.04.2014.
- Röber, M. (2009): Privatisierung adé? Rekommunalisierung öffentlicher Dienstleistungen im Lichte des Public Managements, in: Verwaltung und Management 2009 (5), S. 225-280.
- Röber, M./Redlich, M. (2013): Corporatisation and (partial) privatisation: Perspectives and reactions of citizens, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Beiheft 43, S. 237-250.
- Schedler, K./Müller, R./Sonderegger, R. W. (2011): Public Corporate Governance – Handbuch für die Praxis, Bern.
- Schedler, K./Müller, R./Sonderegger, R. W. (2013): Führung, Steuerung und Aufsicht von öffentlichen Unternehmen, 2. Auflage, Bern.
- Schmalenbach-Gesellschaft/Arbeitskreis Externe Unternehmensrechnung (2006): Externe Corporate Governance Berichterstattung, in: Der Betrieb, 59 (20), S. 1069-1071.
- Schulz-Nieswandt, F./Mühlenkamp, H. (2008): Öffentlicher Auftrag und Public Corporate Governance, in: Schaefer, C.; Theuvsen, L. (Hrsg.), Public Corporate Governance: Bestandsaufnahme und Perspektiven, Beiheft 36 (2008): 26-44.
- Skelcher, C. (1998): The Appointed State: Quasi-governmental Organizations and Democracy, Buckingham: Open University Press.

- Stadt Antwerpen (2012): Jaarrekening 2012, unter:  
[http://www.antwerpen.be/docs/Stad/Bedrijven/Financien/Jaarrekening\\_2012.pdf](http://www.antwerpen.be/docs/Stad/Bedrijven/Financien/Jaarrekening_2012.pdf), abgerufen am: 27.05.2014.
- Stadt Bern (2012): Jahresrechnung der Stadt Bern 2012, unter:  
[http://www.bern.ch/leben\\_in\\_bern/stadt/information/finanzplan/downloads/jb\\_band\\_01\\_hrm\\_2012\\_web.pdf/download](http://www.bern.ch/leben_in_bern/stadt/information/finanzplan/downloads/jb_band_01_hrm_2012_web.pdf/download), abgerufen am: 27.04.2014.
- Stadt Biel (2010): Richtlinien zur Public Corporate Governance der Stadt Biel, unter:  
[http://www.biel-bienne.ch/de/pub/services/rechtssammlung/stichwortregister.cfm?fuseaction\\_law=detail&doc=WORD%2F100%2F190.01.doc#.VBIOxhYnZk8](http://www.biel-bienne.ch/de/pub/services/rechtssammlung/stichwortregister.cfm?fuseaction_law=detail&doc=WORD%2F100%2F190.01.doc#.VBIOxhYnZk8), abgerufen am: 17.09.2014.
- Stadt Düsseldorf (2011): Public Corporate Governance Kodex für die Beteiligungen der Landeshauptstadt Düsseldorf, unter: <http://www.duesseldorf.de/finanzen/kodex/kodex.pdf>, abgerufen am: 27.04.2014.
- Stadt St. Gallen (2012): Jahresrechnung der Stadt St. Gallen 2012, unter:  
[http://www.stadt.sg.ch/content/dam/dokument\\_library/sr/geschaeftsbericht/SG\\_Report\\_12\\_Gesamt\\_Rechenschaft\\_web.pdf.ocFile/SG\\_Report\\_12\\_Gesamt\\_Rechenschaft\\_web.pdf](http://www.stadt.sg.ch/content/dam/dokument_library/sr/geschaeftsbericht/SG_Report_12_Gesamt_Rechenschaft_web.pdf.ocFile/SG_Report_12_Gesamt_Rechenschaft_web.pdf), abgerufen am: 27.04.2014.
- Stadt Innsbruck (2013): Beteiligungsbericht 2013, unter:  
<https://www.innsbruck.gv.at/page.cfm?vpath=verwaltung/unternehmen--beteiligungen>, abgerufen am: 17.09.2014.
- Stadt Zürich (2012): Rechnung der Stadt Zürich 2012, unter:  
[http://www.stadtzuerich.ch/content/dam/stzh/fd/Deutsch/Finanzen/Publikationen%20und%20Broschueren/Rechnung%202012/Rechnung\\_2012.pdf](http://www.stadtzuerich.ch/content/dam/stzh/fd/Deutsch/Finanzen/Publikationen%20und%20Broschueren/Rechnung%202012/Rechnung_2012.pdf), abgerufen am: 27.04.2014.
- Statistics Netherlands (2013): National accounts of the Netherlands 2012, unter:  
<http://www.cbs.nl/NR/rdonlyres/3C073E2B-B9D0-4F52-AB3A-A184F009A252/0/webpdfnationalaccounts.pdf>, abgerufen am: 07.05.2014.
- Statistisches Bundesamt Deutschland (2011): Ausgliederungen aus den Kernhaushalten: öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen, unter:  
[https://www.destatis.de/DE/Publikationen/WirtschaftStatistik/FinanzenSteuern/Kernhaushalte0211.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.destatis.de/DE/Publikationen/WirtschaftStatistik/FinanzenSteuern/Kernhaushalte0211.pdf?__blob=publicationFile), abgerufen am: 12.09.2014.
- Tavares, A. F./Camos, P. J. (2010): New Forms of Local Governance: A theoretical and empirical analysis of municipal corporations in Portugal, in: *Public Management Review*, 12 (5), S. 587-608.
- Theuvsen, L. (2001): *Ergebnis- und Marktsteuerung öffentlicher Unternehmen: Eine Analyse aus organisationstheoretischer Sicht*, Stuttgart.
- Theuvsen, L. (2012a): Instrumentalfunktion von Stadtwerken, in: Bräunig, D.; Gottschalk, W. (Hrsg.), *Stadtwerke. Grundlagen, Rahmenbedingungen, Führung und Betrieb*, Baden-Baden, S. 101-121.
- Theuvsen, L. (2012b): Public Corporate Governance – Eine neue Chance für gute Verwaltungsführung? In: Röber, M. (Hrsg.), *Institutionelle Vielfalt und neue Unübersichtlichkeit. Zukunftsperspektiven effizienter Steuerung öffentlicher Aufgaben zwischen Public Management und Public Governance*, Band 212, S. 167-185.

- Theuvsen, L./Frentrup, M. (2008): Public Corporate Governance und Transparenz öffentlicher Unternehmen, in: Schaefer, C.; Theuvsen, L. (Hrsg.), Public Corporate Governance: Bestandsaufnahme und Perspektiven, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Beiheft 36, S. 131-149.
- Theuvsen, L./Zschache, U. (2011): Die Privatisierung kommunaler Unternehmen im Spiegel massenmedialer Diskurse, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, 34 (1), S. 3-25.
- Thynne, I. (2011): Ownership as an instrument of policy and understanding in the public sphere: trends and research agenda, in: Policy Studies, 32 (3), S. 183–97.
- Tricker, R. I. (2012): Corporate governance: Principles, policies and practices, Oxford: Oxford University Press.
- Trondal, J. (2014), Agencification, in: Public Administration Review, 74 (4), S. 545–549.
- Vagliasindi, M. (2007): The Effectiveness of Boards of Directors of State Owned Enterprises in Developing Countries. Washington, D.C.: World Bank.
- Vagliasindi, M. (2008): Governance Arrangements for State Owned Enterprises, in: The World Bank (Hrsg.): Policy Research Working Paper, No. 4542.
- Van Thiel, S. (2001): Quangos: trends, causes and consequences, Aldershot: Ashgate.
- Van Thiel, S. (2012). Comparing Agencies across Countries. In Verhoest, K.; van Thiel, S.; Bouckaert, G. & Laegreid, P. (Hrsg.), Government Agencies - Practices and Lessons from 30 Countries (S. 18-26). Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Vande Lanotte, J./Dujardin, J./Vanden Heede, P./Goedertier, G. (2004): Basisbegrippen publiekrecht, De Keure, Brugge.
- Verhoest, K./Verschuere, B./Peters, B. G./Bouckaert, G. (2004): Controlling Autonomous Public Agencies as an Indicator of New Public Management, in: International Management, 9 (1), S. 25-35.
- VKU/VKVÖ (2004): Kommunale Unternehmen in den 25 Mitgliedsstaaten der Europäischen Union. 2. Ausgabe, unter: [http://www.lesepl.fr/pdf/carte\\_EPL\\_all.pdf](http://www.lesepl.fr/pdf/carte_EPL_all.pdf), abgerufen am: 22.04.2014.
- Van der Elst, C. (2005): Management, decision-making and supervision of Belgian state owned enterprises: an inefficient patchwork?, Discussion Paper Series 06-02, Utrecht School of Economics.
- von Werder, A. (2003): Ökonomische Grundfragen der Corporate Governance, in: Hommelhoff, P.; Hopt, KJ; von Werder, A. (Hrsg.): Handbuch Corporate Governance - Leitung und Überwachung börsennotierter Unternehmen in der Rechts-und Wirtschaftspraxis, Stuttgart, 11.
- von Werder, A. (2007): Corporate Governance, in: Köhler, R.; Küpper, H.-U. & Pfingsten, A. (Hrsg.), Handwörterbuch der Betriebswirtschaftslehre, 6. Aufl., Stuttgart, S. 221-229.
- Weber, M. (1986): Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology, Berkeley.
- Weiblen, W. (2011): Beteiligungscontrolling und –management, in: Fabry, B.; Austen, U. (Hrsg.), Handbuch Unternehmen der öffentlichen Hand, 2. Aufl., Baden-Baden, S. 596-658.
- Whincop, M. J. (2005): Corporate governance in government corporations, Aldershot, Hants, England; Burlington, VT: Ashgate.

- Wollmann, H./Marcou, G. (2010): The provision of public services in Europe: Between state, local government and market, Cheltenham: Edward Elgar.
- Wong, S. C. Y. (2004): Improving Corporate Governance in SOEs: An Integrated Approach, in: Corporate Governance International, 7 (2), S. 5-15.
- World Bank (2006): Held by the Visible Hand. The Challenge of State Owned Enterprise Corporate Governance for Emerging Markets, Washington D.C.